

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LIMITATION LÉGALE
DE
LA DURÉE DU TRAVAIL
EN ALLEMAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le lundi 20 novembre 1899 à une heure

PAR

JOSEPH SARRAUTE

Président : M. JAY, professeur.
Suffragants { MM. GIDE, professeur.
 SOUCHON, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1899



THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LIMITATION LÉGALE
DE
LA DURÉE DU TRAVAIL
EN ALLEMAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le lundi 20 novembre 1899 à une heure

PAR

JOSEPH SARRAUTE

Président : M. JAY, professeur.
Suffragants { MM. GIDE, professeur.
 SOUCHON, agrégé.



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1899

BIBLIOGRAPHIE

Anthon (Günther R) : Geschichte der preussischen Fabrikgesetzgebung bis zu ihrer Aufnahme durch die Reichsgewerbeordnung, Leipzig 1891.

Baumbach : Der Normalarbeitstag. Berlin, 1885.

Bellom : Etude sur la loi allemande relative à l'industrie d'après les modifications votées par le Reichstag le 8 mai 1891.

Braun (Adolf) : Die Arbeiterschutzgesetze der Europäischen Staaten, Tübingen 1890.

Brentano : Zur Reform der deutschen Fabrikgesetzgebung (Jahrbuch für Nationalökonomie, Bd IX, XX).

Cohn (G) : Die gesetzliche Regelung der Arbeitszeit im deutschen Reiche (Jahrbuch für Nationalökonomie NF. Bd VI).

— Der Normalarbeitstag (Preussische Jahrbücher, Bd LV).

— Internationale Fabrikgesetzgebung (Jahrbuch für Nationalökonomie, NF ; Bd III).

— Die internationale Conferenz Zur Besprechung der Arbeiterschutz gesetzgebung (Jahrbuch für Nationalökonomie). NF., Bd XXI.

Conférence internationale de Berlin. Rapports et protocole, 1890. Leipzig.

Frankenstein (Kuno) : Der Arbeiterschütz, seine Theorie und Politik. Leipzig, 1896.

— Die Lage der Arbeiterinnen in den grossen deutschen Städten (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, NF., Bd XII).

Gensel : Das gesetz betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung. Jahrb. f. Gesetzgebung., NF., Bd II.

- Herkner* : Zur Kritik und Reform der deutschen Arbeiterschütz
Gesetzgebung (Archiv. f. sociale Gesetzgebung ; B^d III).
- Die Reform des deutschen Arbeiterchutzgesetzgebung ; (Ar-
chiv. f. Sociale Gesetzgebung. B^d V).
- Hirsch (Max)* : Arbeiterschutz insbesondere Maximalarbeitstag
vom standpunkte der deutschen gewerkvereine. Berlin,
1890.
- Hitze* : Kapital und Arbeit. Paderborn, 1880.
- Zur Vorgeschichte der deutschen Arbeiterschutzgesetzge-
bung. Jahrb. f. Gesetzgebung. Verwalt. u. Volksw.,
NF. B^d XXIII.
- Hübner* : Internationale Arbeiterkongresse des letzten Jahrzehnte
und ihre Bedeutung für die Arbeiterschutzreform (Jahrb.
f. Gesetzgebung Verwalt. u. Volksw. NF. XIV).
- Jäger* : Der Normalarbeitstag. Stuttgart, 1890.
- Kuleman W.* : Der Arbeiterschutz sonst und Jetzt in Deutschland
und im Auslande. Leipzig 1893.
- Landmann* : Arbeiterschutzgesetzgebung in Deutschland (Handw
örterbuch der Staatswissenschaften Erster Band, Zweite
Auflage (Jena 1898).
- Meyer (Rudolf)* : Der Emancipationskampf des vierten Standes.
- Oldenberg* : Der Maximalarbeitstag im Bäckergerwerbe (Jahrb. f.
Gesetzgebung, verwalt. u. volksw. NF., B^d XVIII).
- Quarck (Max)* : Die Reorganisation der Gewerbeinspektion in
Preussen (Archiv für Sociale Gesetzgebung und Statistik.
B^d IV).
- Rodbertus* : Der Normalarbeitstag. Berlin, 1871.
- Rottenburg* : Die streitfrage der Abkürzung der Arbeitszeit im
Handelsgewerbe (Jahrb. f. Gesetzgebung, verwalt. u.
volksw. NF. XX).
- Ruediger* : Die Sonntagsruhe in Gewerbebetriebe auf grund der
Kaiserlichen verordnung und Bekanntmachung vom 4
und 5 Februar 1895, Berlin 1895.
- Schaeffle* : Zür Theorie und Politik des Arbeiterschutzes (Zeits-
chrift für die gesamente Staatswissenschaft B^d 49).
- Shuler* : Der Normalarbeitstag und seine Wirkungen auf die Pro-

- duktion (Archiv. f. sociale Gesetzgebung u. Statistik. Bd IV).
- Schulze Gavernitz* : Archiv. f. Sociale Gesetzgebung et Statistik. Bd V).
- Stieda* : Die Reichsenquete über die sonntagsarbeit (Jahrbuch für Gesetzgebung Verwalt. u. Volksw., NF., Bd XII, XIII.
- Deutschland's socialstatistische Erhebungen im 1876 (Jahrbuch für Gesetzgebung Verwalt. u. Volksw., NF., B I).
- Soetber* : Die sonntagsarbeit im Deutschen Reiche (Jahrbuch für National-œkonomie u. statistik, NF., XVII).
- Thun* : Socialpolitik des deutschen Katholizismus (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwalt. u. Volksw., NF., Bd VI).
- Die Fabrikinspektoren in Deutschland (Jahrbuch für Gesetzgebung Verwalt. u. Volksw., NF., V).
- Frauenarbeit als Gegenstand der Fabrikgesetzgebung (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwalt. u. Volksw., NF., IX).
- Timm* : Das sweatingssystem in der deutschen Konfektionsindustrie (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwalt. u. Volksw., NF., XIX).
- Weber* : Die Entwicklung der deutschen Arbeiterschutzgesetzgebung seit 1890 (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwalt. u. Volksw., NF., XXI).
- Hausindustrielle Gesetzgebung u. sweating system in der Konfektionsindustrie (Jahrbuch für Gesetzgebung Verwalt. u. Volksw., NF., XXI).
- Werner* : Die sonntagsruhe in Industrie und Handwerk. Berlin, 1895.
- Wörishöffer* : Die Jahresberichte der deutschen Fabrikaufsichtsbeamten (Zeitschrift für diegesammte Staatswissenschaft, Bd L).
- Die Aufgaben der Reichskommission für Arbeiterstatistik (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, XLVIII).

De plus, voir les collections des :

- Reichstagsverhandlungen.

- Amtliche Mittheilungen aus den Jahresberichten der Fabrik aufsichtsbeamten.
- Drucksachen der Kommission für Arbeiterstatistik.
- Blätter für sociale Praxis ; Socialpolitisches Centralblatt ; Sociale Praxis.
- Arbeiter freund.
- Archiv für Sociale gesetzgebung u Statistik.
- Jahrbücher für Gesetzgebung Verwaltung u Volkswirtschaft.
- Jahrbücher für Nationalökonomie et statistik.

INTRODUCTION

Contre les conséquences souvent terribles de la production industrielle, contre les mille dangers de l'usine pour la vie, pour la santé, pour la famille, contre la durée abusive du travail et la réduction de l'être humain au rôle d'instrument de production les classes ouvrières, quelque temps sans défense ont su se forger des armes redoutables et obtenir des conditions plus humaines d'existence. La philanthropie patronale, malgré ses avantages incontestables et les nombreuses blessures qu'elle a guéries ne peut à la longue suffire. Les nécessités industrielles, l'âpre concurrence des producteurs lui barrent impitoyablement la route et c'est dans leur propre énergie, par l'exercice des libertés qui leur sont reconnues et par la pression sur les pouvoirs publics que les travailleurs de tous les pays cherchent un remède à l'excès de leurs maux.

Organisation professionnelle, intervention des pouvoirs publics : tels sont les deux grands moyens créés par le courant démocratique et les idées égalitaires du droit public moderne. C'est par ces moyens combinés que se réalise peu à peu l'élévation des classes ouvrières, dans la mesure où le permet le progrès de la production.

L'organisation professionnelle — avec ses conséquences et ses sanctions : l'exercice de la coalition et la grève — combattue longtemps au nom des droits de l'homme comme une atteinte à la liberté de l'individu est aujourd'hui admise sans conteste par l'esprit public. Volontaire et spontanée elle n'aliène pas plus la liberté de l'homme que les contrats multiples de notre droit commun. L'association commerciale, le contrat de travail lui-même n'entraînent-ils pas des obligations aussi rigoureuses et garanties par la loi ? Tant qu'elle reste volontaire l'organisation ouvrière est à l'abri de toute espèce d'objection.

Ce n'est pas sans luttes pourtant qu'elle est venue à bout des obstacles de toutes sortes qui lui ont été opposés. Les intérêts particuliers et les pouvoirs publics n'ont capitulé qu'à la longue, et, dans bien des pays encore le droit pour les ouvriers de s'unir, de se coaliser, de défendre leurs intérêts en commun n'est qu'un idéal entrevu.

Educatrice de la classe ouvrière qu'elle habitue et assouplit aux difficultés de la discipline et de l'administration l'organisation syndicale a puissamment aidé dans beaucoup de pays soit à l'élévation des salaires, soit à la diminution des heures de travail. Par elle la journée de huit heures devenue l'idéal et le mot de ralliement des masses ouvrières est passée dans la pratique de quelques industries. En Australie, grâce aux organisations syndicales la journée de huit heures est presque générale. En Amérique elle fait des progrès sensibles. L'Angleterre est même allée au delà pour ses mineurs du Durham et du Northumberland. Et là où les résultats sont moins

frappants ils ne laissent pas que d'être considérables.

Et cependant il semble bien que cet instrument de l'émancipation ouvrière soit le moins dangereux et le moins arbitraire. Plus flexible que la loi il s'adapte aux nécessités de l'industrie, tient compte des particularités locales, des crises partielles, des exigences de la concurrence. Il ne fait pas peser sur les entreprises les plus variées la même réglementation rigide qui n'atteint pas les unes, qui détruit chez les autres la sève de vie et les voue par sa rigueur à la disparition. En même temps la classe ouvrière plus initiée aux difficultés de la production, aux fatalités de la concurrence, aux luttes économiques internationales émousse la pointe révolutionnaire de ses revendications et descend du rêve dans la pratique de la vie. C'est par l'organisation professionnelle que se font les rapprochements entre ouvriers et industriels, que les grèves meurtrières sont souvent remplacées par les comités de conciliation et les ententes, que des systèmes de salaires s'élaborent qui associent les ouvriers aux risques et à la prospérité des entreprises.

Mais si tous ces avantages sont incontestables ils sont loin d'épuiser toute la réalité. L'organisation ouvrière ne s'est jusqu'ici montrée efficace que pour certaines catégories de travailleurs qu'elle a élevés au rang de privilégiés. Même les puissantes *Trade-unions* anglaises ne comptent dans leurs rangs qu'une minorité de travailleurs. Les manœuvres, les *unskilled*, des catégories entières de métiers, les travailleurs de la petite industrie les victimes du travail à domicile et du *sweating system*, tout un cinquième état qui se détache de la classe ouvrière n'ont

rien à opposer à la puissance économique de leurs employeurs. Il y a toute une multitude de faibles qui ne peuvent d'eux-mêmes s'élever au niveau d'une vie humaine. C'est pour ceux-là que la puissance publique sous la pression des classes ouvrières, des partis de révolution et de réforme, de l'idéal moral et aussi en considération des générations à venir et des intérêts de la patrie, c'est pour ceux-là que l'Etat s'interpose et humanise dans une certaine mesure les combats sociaux.

Longtemps combattu en théorie le principe de l'intervention de l'Etat dans la réglementation de la journée de travail s'est peu à peu réalisé dans les législations des pays civilisés. Elle est devenue un fait à peu près universel. Les uns après les autres, brisant les résistances intéressées ou le dogmatisme sans âme des théoriciens du *Laissez faire*, les parlements de tous les pays ont élaboré des lois protectrices du travail et jeté les bases d'un droit public social qui envahit de plus en plus un domaine jusque-là réservé aux libres conventions des parties.

Aujourd'hui triomphant le principe de l'intervention ne s'implanta pas sans luttes dans un monde dominé par l'individualisme, fasciné par les merveilles de la production industrielle et jaloux de la concurrence internationale. Ce n'est que peu à peu, par fragments, que l'intérêt ouvrier, l'intérêt familial, l'intérêt national disputèrent et arrachèrent la vie humaine et les destinées des nations à la convoitise des appétits surrexcités et aux doctrines ultra-libérales.

La brèche est faite désormais. Il ne reste plus qu'à déduire les conséquences d'un principe. Mais la lutte a recommencé sur ces conséquences. Beaucoup veulent encore limiter l'intervention de l'Etat à la protection des femmes et des enfants et déclarent contraire à la liberté toute limitation du travail des adultes.

Sans doute le travail excessif des femmes et des enfants peut avoir de plus funestes conséquences que le surmenage de l'homme. L'enfant en période de développement physique et intellectuel est plus sûrement atteint dans son corps et dans son âme par le travail exagéré, les mauvaises conditions hygiéniques et les dangers multiples de l'outillage mécanique. A peine ouvert à la vie il ne peut comme l'adulte, par discussion, entente ou grève, peser sur les décisions de l'employeur. Il est abandonné à la philanthropie patronale impuissante contre les nécessités de la concurrence et à l'affection de la famille que les privations et la misère rendent si souvent impitoyable. L'Etat doit intervenir. Il y va non seulement de son idéal social et philanthropique mais encore de l'intérêt national. Une nation consciente de ses intérêts et soucieuse de l'avenir ne peut laisser dévorer par le progrès industriel des générations en herbe.

Des raisons de même ordre justifient la limitation par la loi du travail féminin. Livrée à elle-même la femme peu habituée encore à la résistance, tenue à l'écart de la vie publique et confinée jusqu'ici aux occupations domestiques est moins apte que l'homme à s'organiser pour l'action, à défendre ses intérêts. Les syndicats ouvriers si efficaces dans les combats de classe ne comptent qu'un

nombre assez insignifiant d'ouvrières. C'est à la société à prendre en mains leurs intérêts si étroitement liés aux intérêts de la famille, de l'éducation et de la vie nationale toute entière. La protection de l'ouvrière est un commandement du progrès social. Et toutes les opinions, tous les partis politiques, d'accord pour un moment, font ici une trêve de Dieu.

Il en est bien autrement pour la protection des ouvriers adultes. Et pourtant elle n'est qu'une autre conséquence d'un principe reconnu par tous. Protection des faibles ! telle est l'idée directrice des législations protectrices du travail. C'est parce qu'ils sont faibles et impuissants, parce que leur constitution physique ne peut supporter sans danger pour eux et pour la race un travail démesuré, parce qu'abandonnés à eux-mêmes ils ne pourraient tenir tête à la puissance économique des employeurs que la loi vient au secours des femmes et des enfants. Ce que la loi protège en eux c'est la faiblesse. Et s'il en est ainsi il n'y a aucune raison de restreindre cette protection à telle ou telle catégorie de salariés. Chaque fois qu'il y a des faibles le même principe doit s'imposer et s'appliquer.

Il est incontestable que dans la pratique, cette incapacité de défense se rencontre le plus souvent chez la femme et l'enfant. L'organisme masculin plus robuste peut se prêter sans danger à des travaux pénibles et supporter sans péril une plus longue journée de travail. Aussi n'est-ce pas sans raison que le législateur dans son œuvre de protection a commencé par ceux qu'il présumait faibles. Mais encore une fois le principe est le même, et les mêmes raisons qui décident l'Etat à interve-

nir au profit des femmes et des enfants peuvent le décider — quand il y a nécessité, — à intervenir au profit des adultes.

Toutes les législations d'ailleurs, si elles n'ont pas limité la durée du travail masculin, ont édicté à son profit des dispositions protectrices. Les dispositions sur le *Trucksystem*, sur les appareils protecteurs dans les entreprises dangereuses, la réglementation des entreprises insalubres, les règlements d'atelier constituent autant d'entraves à la liberté patronale, font passer dans le droit public ce qui était auparavant abandonné aux libres conventions des parties. Le législateur a compris qu'il y avait des faibles à protéger, que les ouvriers de leur propre force auraient été impuissants à introduire ces mesures salutaires ; il est intervenu.

Or une durée exagérée de la journée de travail peut avoir des conséquences non moins funestes. Tantôt les dangers de l'entreprise et les mauvaises conditions hygiéniques du travail, tantôt l'excès même du travail peuvent menacer la vie ou la santé de l'ouvrier et une réduction de la journée du travail s'impose. Si par suite de circonstances quelconques l'ouvrier ne peut de lui-même obtenir ce qui est une nécessité de sa vie, si l'organisation professionnelle est entravée par la loi ou n'est pas suffisante il y a lieu à intervention. Le même principe qui a fait limiter le travail des enfants et des femmes reparait ici aussi puissant.

Mais d'autres considérations justifient l'extension aux adultes — en cas de nécessité — de la protection législative. La puissance publique ne doit pas seulement les

protéger en tant que faibles, mais aussi en raison des conséquences possibles du défaut d'intervention. Si l'exploitation démesurée de la femme et de l'enfant brise en germe les forces des générations futures et constitue un danger pour l'Etat, l'exploitation abusive des adultes n'est pas moins dangereuse. Sans parler de la dégénérescence de la race, le travail démesuré des fabriques, l'absence de protection légale risquent de surexciter les colères ouvrières et de précipiter les conflits sociaux. L'accroissement des moyens de production, les découvertes industrielles et la propagation des idées égalitaires doivent naturellement amener à la diminution de la durée de travail. Et là où l'organisation ouvrière est impuissante le rôle de l'Etat est indiqué.

Et c'est une nécessité inéluctable. Les institutions démocratiques ont sanctionné un idéal social qui ne connaît pas de limites. L'égalité politique et le suffrage universel, le développement de l'instruction ont créé des besoins de plus en plus intenses et suggéré des possibilités de plus en plus audacieuses. Le droit privé a fléchi devant le droit public. La liberté du contrat de travail a été restreinte. Au droit absolu d'user et d'abuser on a opposé victorieusement le principe démocratique, la loi œuvre de la majorité changeant et se transformant avec elle. La puissance politique des classes ouvrières préparée par la démocratie doit nécessairement amener à une transformation profonde dans les conditions du travail.

Mais ce courant démocratique et l'intervention des pouvoirs publics se heurtent à des obstacles redoutables. Chacun de ces progrès constitue incontestablement une

atteinte à la liberté individuelle. La société se met à la place de l'individu dans la conclusion du contrat, et le droit privé qui repose sur la convention libre fléchit devant le droit public qui s'appuie sur la volonté nationale. Que les avantages de cette transformation l'emportent sur les inconvénients, c'est ce qui paraît incontestable. L'état de société n'est qu'une violation permanente de la liberté absolue de l'individu (1). Le travailleur ne perdra d'ailleurs, qu'une liberté nominale et trompeuse : la liberté de se faire le plus souvent durement exploiter, de ruiner son corps et sa vie. Mais quelques légers que soient les inconvénients ils n'en subsistent pas moins (2). Le sentiment de la liberté individuelle est une des forces psychologiques primordiales qu'il importe de ne pas arbitrairement comprimer. Et c'est une des raisons qui justifient la préférence accordée à la limitation par la libre

1. La société n'est-elle pas une intervention permanente de tous dans les rapports de chacun ? Pour l'ordre, pour la sécurité, pour la production des biens économiques, elle impose des lois ; elle met les biens et les propriétés à l'abri des infractions « *antisociales* » de la liberté individuelle dont l'anarchie n'est que la plus pure expression. Et s'il en est ainsi, si la liberté doit se mutiler pour rendre la société possible, si on l'oblige au respect de la *propriété* et des *droits acquis*, quel argument pourrait-on en droit invoquer pour la soustraire au respect de la *vie humaine* ?

2. La journée de travail réduite c'est la vie ouvrière arrachée au travail excessif, aux dangers de l'usine et rendue à la liberté. Mais ce peut être en même temps une réduction de salaire, une diminution des conditions de vie pour le salarié et pour sa famille. Il y a place pour des conflits tragiques, pleins de contradiction. Que la vie les résolve par l'intensité du travail accrue et les perfectionnements industriels l'observation l'a vérifié dans certaines limites. C'est une question de fait et de mesure.

entente et les organisations professionnelles sur la limitation uniforme et coercitive par la loi.

Un autre obstacle souvent insurmontable de la limitation légale de la journée de travail réside dans la concurrence internationale. De même qu'à l'intérieur d'un pays la réduction de la journée de travail limitée à quelques établissements les met en état d'infériorité vis-à-vis de leurs concurrents et appelle pour être maintenue une limitation nationale, de même la limitation légale peut mettre l'industrie nationale en état d'infériorité vis-à-vis de ses concurrents étrangers sur le marché international et exiger, pour pouvoir être maintenue, une limitation internationale. C'est le sort de toute politique sociale. Sans doute la diminution du temps de travail pourra être accompagnée d'une augmentation d'intensité, de perfectionnements techniques et autres circonstances heureuses qui parent dans une large mesure à ces inconvénients. Les observations nombreuses des spécialistes, les enquêtes ouvrières, les rapports des inspecteurs de fabriques ne laissent pas de doutes à cet égard. Mais il importe aussi de se garder de toute exagération et de ne pas généraliser à la légère. C'est une question de fait. Or il est évident que tout recul de l'industrie nationale en même temps qu'il lèse les intérêts patronaux atteint par contre-coup les classes ouvrières. La politique nationale est le corollaire obligé de la politique sociale. Plus grand sera le revenu net national, plus grande pourra être la part qui échoit, de gré ou de force, par la conciliation ou par la grève, à la classe salariée. Divisés, ennemis dans le partage du produit, patrons et ouvriers ont

un égal intérêt à la prospérité des entreprises. Et ce ménagement de l'industrie nationale en lutte avec les industries étrangères ralentit fort souvent l'évolution de la législation de fabriques.

Liberté individuelle ! Concurrence internationale ! tels sont les deux plus formidables obstacles à la limitation légale des heures de travail. Les intérêts de l'ouvrier, sa santé, son instruction, ses droits et ses devoirs de citoyen, la vie de famille, la sécurité de l'enfance, la vigueur de la race et l'avenir de la nation ne peuvent par une fatalité inéluctable se frayer une large route et se développer librement. L'appétit de la liberté et le germe d'anarchie qui est dans la nature humaine, les rivalités et la concurrence internationale se mettent en travers de l'organisation du travail entravant sa marche et paralysant ses efforts.

Il semble que ce soit dans une heureuse combinaison de l'organisation ouvrière et de l'intervention légale que le difficile problème ait chance d'être résolu. L'intervention légale se heurte à de graves objections. Elle est forcément routinière, uniforme, identique pour des situations dissemblables, inflexible. Par cela même elle ne peut tenir un compte rigoureux des besoins des diverses industries et les expose aux coups de la concurrence internationale. Enfin quoique salutaire en principe, considérée dans son action générale, elle peut nuire dans certains cas aux intérêts immédiats des travailleurs

pour qui une élévation de salaire serait préférable à une diminution de travail et blesser un des sentiments les plus puissants de l'individu : l'amour de la liberté.

Pour toutes ces raisons, il semble que la limitation *légale* de la journée de travail ne doive trouver place que là où tout autre moyen fait défaut et ne constituer en quelque sorte qu'un *minimum social*, une limite à l'exploitation des faibles et des incapables. Et, en réalité, là où l'intervention légale s'est produite, elle n'a vraiment été que ce minimum. En *Autriche*, en *Suisse*, où la journée de travail a été réduite par la loi à 11 heures, un grand nombre d'industries ont et avaient déjà, avant l'intervention légale, une journée de travail de 10, 9 et 8 heures. La loi n'a donc protégé que les faibles ; elle a été sans action directe sur les capables.

Il en résulte nécessairement que l'intervention légale, si bienfaisante soit-elle, ne saurait suffire. Elle ne protège que les faibles. Elle ne suffit pas pour les forts. Il faut que dans les limites de ce *minimum social* de protection les ouvriers aient la possibilité d'obtenir par eux-mêmes des conditions plus avantageuses. Il faut qu'il soit permis aux classes laborieuses d'exiger leur part de l'accroissement du revenu national. Il faut que dans chaque industrie, les ouvriers organisés, surveillant la production, instruits de la concurrence étrangère et des variations des prix, puissent revendiquer le maximum de droits. Cela n'est possible que par l'organisation ouvrière. Et toutes les tentatives de protection légale laissent entier tout un côté du problème qui ne sera résolu que par des

garanties de liberté syndicale et l'initiative infatigable des classes opprimées.

Dans les législations prussienne et allemande qui font l'objet de cette étude, la marche normale et logique de la limitation de la journée de travail que je viens d'esquisser brièvement, a trouvé son application. Les trois grandes phases correspondent, la première à la limitation du travail des enfants, la seconde à la limitation du travail des femmes, la troisième à la limitation du travail des adultes. Les causes de cette intervention continue sont celles que nous avons posées en principe : le devoir de protection des faibles, l'intérêt national et militaire du pays, la poussée démocratique des classes ouvrières. Mais dans ce pays, l'impulsion première est venue d'en haut.

C'est la monarchie sociale, la monarchie qui, au siècle passé, avait défendu la paysannerie opprimée qui prit en main, au siècle de l'industrie, les intérêts des travailleurs de fabriques, à un moment où l'esprit démocratique était encore endormi. Sans doute, son action fut motivée par l'intelligence des dangers que faisait courir à la puissance militaire du pays la dégénérescence des populations industrielles, et plus tard la peur de la démocratie-socialiste joua, sans conteste, un rôle considérable. Mais cela ne saurait faire oublier l'idéal social qui inspira la législation protectrice du travail. La dynastie des Hohenzollern avait rêvé de la monarchie sociale, du socialisme d'État, du roi arbitre des classes et des intérêts.

La Prusse y était en partie préparée ; elle restait ainsi

dans sa tradition du « despotisme éclairé » qui se manifestait dans les articles de son ancien code. Dans l'introduction du Code civil prussien, on pouvait lire cette déclaration : « En cas de collision entre le bien public et les droits privés, c'est le premier qui est en tous cas décisif. » C'est le même système politique qui avait introduit dans le Code un paragraphe consacrant le droit au travail et condamnant au travail forcé les oisifs sans moyens d'existence. Sans doute, le courant individualiste de la fin du ^{xviii}^e et du commencement du ^{xix}^e siècles ne resta pas sans influence sur l'esprit public de l'autre côté du Rhin. L'idée de liberté individuelle laissa son empreinte et l'article 9 de la Constitution prussienne décréta la propriété inviolable. Un parti puissant se constitua qui dissout les restes de corporations et aboutit à la liberté de l'industrie et au droit de coalition pour les travailleurs. Le parti libéral manchestérien groupa en Allemagne de puissants intérêts. Mais la nation, accoutumée à l'action d'en haut, accueillit sans trop d'inquiétude les manifestations modernes de la monarchie sociale. Le droit public envahit les sphères réservées jusqu'alors au droit privé. Les messages de Guillaume I^{er}, les assurances sociales, la Conférence internationale de 1890 et la législation ouvrière de Guillaume II sont un pas hardi dans cette voie.

Sans doute, la monarchie sociale ne s'occupa pas avec tant d'intérêt de l'autre côté du problème, de l'action directe ouvrière ; elle lui suscita bien des obstacles. L'action d'en haut du socialisme d'État prussien ne fut pas accompagnée d'un mouvement syndical puissant. Les classes ouvrières n'ont pu complètement profiter du bond

de l'industrie nationale de 1880 à nos jours. Il n'y a pas encore en Allemagne de loi d'Empire sur le droit de réunion et d'association. Mais depuis quelques années, le mouvement syndical fait des progrès considérables. Depuis l'abolition des lois d'exception contre la démocratie socialiste les organisations ouvrières ont pu se développer plus librement. C'est dans cette voie que beaucoup d'esprits indépendants cherchent l'apaisement des conflits sociaux.

Quoi qu'il en soit et quelque supérieure que soit l'intervention sociale en Allemagne à l'œuvre syndicale à peine ébauchée, tout n'est pas fait ici non plus. La législation de fabriques a soulevé de nouveaux problèmes qui appellent une solution. C'est cette législation, son développement et son état actuel en tant qu'elle se rapporte à la limitation légale de la durée de travail qui fera l'objet de cette étude.

Pour la période qui s'étend jusqu'à 1866, jusqu'à la formation de la Confédération de l'Allemagne du Nord, nous nous bornerons à l'étude de la législation prussienne. La législation ouvrière de l'Empire allemand peut, en effet, être considérée comme le développement et le perfectionnement de la législation qui régissait le royaume de Prusse. Le premier Reichstag adopta comme loi de la Confédération les dispositions de la loi prussienne de 1859. D'ailleurs, les législations des autres États allemands ne furent guère, en général, que des ébauches tout à fait rudimentaires et sans grand intérêt.

CHAPITRE PREMIER

LA LÉGISLATION PRUSSIENNE DEPUIS SES ORIGINES JUSQU'EN 1869

Au premier rang aujourd'hui des législations protectrices du travail la législation allemande eut comme toutes les autres des débuts très modestes. Née de la révolution économique qui ruina les anciennes corporations et substitua aux métiers et petites manufactures la grande industrie moderne elle suivit chacun de ses progrès d'un mouvement lent mais ininterrompu.

Plusieurs obstacles entravèrent sa marche. Sa position géographique en faisait avant tout un Etat militaire dont le premier souci devait être celui de la défense contre les nations qui l'entouraient de toutes parts. Au sortir du congrès de Vienne, après les guerres désastreuses de l'Empire, la Prusse devait se reconstituer et se donner des forces militaires qui imposassent respect aux voisins. L'instinct de conservation devait primer les idées généreuses et humanitaires, et rien d'étonnant que, les yeux jusque-là fermés aux abus de la fabrique, ce soient les

dangers qui en résultaient pour la défense nationale elle-même qui l'aient décidée à l'intervention.

D'ailleurs les abus quoique réels étaient assez limités. La fabrique en était à ses débuts, cantonnée dans quelques districts. Ce point noir qui devait s'étendre peu à peu à tout le territoire et faire de la Prusse un Etat industriel de premier ordre ne grossissait que lentement. Les métiers subsistaient en grand nombre et l'agriculture était la principale source de revenus. Ce n'est qu'assez tard, après 1860 et surtout après la guerre avec la France que l'industrie prit un développement inattendu. Et c'est à ce moment aussi que les pouvoirs publics, sous l'empire de préoccupations diverses, intervinrent énergiquement, que les principes manchestériens perdirent tout leur crédit et qu'on s'engagea à nouveau dans la voie de la monarchie sociale.

Car — et c'est aussi une raison de la lenteur législative — cette tradition historique de la monarchie sociale, du despotisme éclairé et bienveillant aux faibles avait sinon sombré, du moins beaucoup faibli au cours du siècle. Comme en France et en Angleterre, l'intervention sociale c'était aux yeux des générations nouvelles les privilèges et les métiers, le maintien de formes économiques surannées et l'énervement de l'initiative individuelle. On attendait tout de la liberté ; les maux qu'elle répandait dans les usines, les antagonismes sociaux, les luttes d'intérêts et de classes, toute la misère humaine accumulée par le développement industriel on crut que par la seule force de la liberté on en triompherait et que l'harmonie était au bout de toutes ces injustices. Ce n'est que peu à peu et sur le

tard que de divers côtés germèrent des idées nouvelles. La classe ouvrière organisée, l'idéal chrétien, des études plus adéquates et moins abstraites sur le développement social renouvelèrent la pensée scientifique. L'Etat ne resta plus le « veilleur de nuit » que le libéralisme avait voulu en faire. Son rôle ne se limita plus à la garantie de la propriété et des contrats. On entra de plein pied dans l'ère de l'intervention sociale.

A toutes ces raisons qui peuvent expliquer la lenteur de la législation sociale on pourrait ajouter le peu de développement de la classe ouvrière. Née à peine à la grande industrie et jusque-là protégée par l'organisation corporative elle fut surprise par sa nouvelle vie. Sa pensée prisonnière d'une tradition séculaire d'obéissance et de passivité ne pouvait encore formuler de revendications. Les conceptions audacieuses des premiers utopistes restèrent sans influence. Lassalle le premier « armé de toute la science de son temps » devait, après 1860, créer les premiers groupes du parti ouvrier allemand devenu aujourd'hui le plus puissant de l'Empire.

Aussi l'initiative des réformes ne vint-elle pas d'en bas, mais des hautes sphères administratives. Le droit commun contenait déjà quelques dispositions dont l'application pouvait remédier en partie aux suites désastreuses de l'exploitation industrielle. C'était en premier lieu la vieille législation scolaire dont l'origine remonte à l'ordonnance de Frédéric-Guillaume I^{er}, du 28 septembre 1717 qui introduisait l'instruction obligatoire dans le royaume de Prusse. L'obligation scolaire fut en effet une arme précieuse dans la main des ministres prussiens ; ils s'en ser-

virent à maintes reprises pour limiter autant que possible l'occupation des jeunes enfants dans les fabriques. Ce fut plus tard encore la loi du 1^{er} juin 1861 exigeant l'autorisation de la police pour la construction de certains établissements industriels ; et enfin la loi du 11 mars 1850 sur l'organisation de la police qui donnait à l'administration le droit d'exiger par voie d'ordonnance l'exécution dans les fabriques des mesures indispensables au point de vue sanitaire.

§ 1. — *Les origines.* (1)

C'est un hasard qui révéla au gouvernement prussien les abus de l'emploi des enfants dans les fabriques et ce fut grâce à la généreuse initiative et à l'infatigable effort d'un ministre d'Etat que des recherches furent faites et aboutirent, bien tard il est vrai, à un commencement de réglementation.

Au mois de septembre 1818 le gouvernement provincial de *Düsseldorf* avait dans un rapport mentionné élogieusement un fabricant des bords du Rhin qui avait établi à ses frais une école pour ses jeunes ouvriers. Frédéric-Guillaume III, alors roi de Prusse, vit là un exemple qui méritait encouragement et chargea le gouvernement provincial par un « ordre de cabinet » du 7 novembre de féliciter l'industriel en son nom.

1. Pour cette partie de la législation nous avons suivi pas à pas l'étude très remarquable et détaillée de Günther K. Anton : *Geschichte der preussischen Fabrikgesetzgebung* (Leipzig 1891).

A quelque temps de là, en 1819, une enquête était ordonnée par le prince Hardenberg, chancelier du royaume sur les menées factieuses de certains maîtres d'école. Des rapports furent envoyés des provinces au ministre de l'instruction publique *Von Altenstein*. Celui de *Düsseldorf* mentionnait l'école de fabrique qui avait reçu les encouragements du roi. *Von Altenstein*, curieux de ce fait, demanda le 5 février 1821 au gouvernement de *Düsseldorf* des détails sur cette école, son fonctionnement et ses ressources. Il exprimait lui aussi sa profonde satisfaction et souhaitait que cet exemple eut des imitateurs.

Mais la demande du ministre ne satisfit guère le gouvernement de *Düsseldorf*. Il avait appris, à son grand embarras, que dans les fabriques de ce faux philanthrope un grand nombre d'enfants était occupé à un travail de nuit d'une durée de 11 heures. Remontrances amicales, intervention des autorités civiles et ecclésiastiques, rien n'aboutit. Le gouvernement ne voulait pas d'ailleurs intervenir directement afin d'éviter le scandale d'un industriel bourreau d'enfants honoré des félicitations royales. Force fut d'envoyer un rapport provisoire basé sur les témoignages de fonctionnaires civils et ecclésiastiques et de tierces personnes.

D'après ce rapport les enfants étaient admis dès l'âge de 6 ans dans les deux filatures de ce fabricant et assujettis à un travail excessif. Dans une de ces filatures 96 étaient occupés le jour, 65 la nuit ; dans l'autre 95 travaillaient le jour et 80 la nuit. Le travail durait en été de 9 heures du matin à 8 heures du soir ; en hiver de huit heures du matin à 9 heures du soir. Le gain de ces enfants était ;

pour les plus jeunes de 2 « silbergroschen » (25 centimes) pour les autres de 3 « silbergroschen » (37 centimes). Quant à l'enseignement primaire qui avait surpris la bonne foi du gouvernement et du roi, il était d'une heure pour les jeunes travailleurs de jour, de 2 heures pour ceux qui travaillaient la nuit.

Vexé de ces abus et de sa méprise le ministre *von Altentein* ordonna des mesures immédiates. Il infligea un blâme énergique au gouvernement de *Düsseldorf* et lui ordonna d'interdire sans délai le travail de nuit des enfants de moins de 14 ans.

Peu après, pressé par le ministre, le gouvernement de *Düsseldorf* envoyait un rapport définitif. C'était la confirmation du rapport provisoire. Il indiquait en outre les raisons de l'emploi de jeunes enfants dans les fabriques. C'était d'une part la misère des familles qui trouvaient dans ce travail prématuré un supplément de ressources, d'autre part l'égoïsme des industriels qui payaient aux enfants des salaires dérisoires (1).

Ce rapport fut décisif pour le ministre désormais convaincu que le travail des enfants dans les fabriques réclamait une réglementation légale. Mais pour agir il avait besoin de l'appui du ministère et plus particulièrement du ministre du commerce dont l'adhésion ne fut pas sans réserves.

Celui-ci était en effet préoccupé avant tout de la prospérité de l'industrie nationale et ne consentit à s'occuper

1. D'après le rapport, cet industriel payait aux enfants 2 silbergroschen 1/2 un travail qui, fait par des adultes, leur était payé 10 silbergroschen.

de la question qu'après un examen attentif de la législation anglaise. Celle-ci interdisait l'occupation dans les fabriques des enfants de moins de 9 ans et prescrivait pour les jeunes ouvriers de 9 à 16 ans un maximum de 12 heures et l'interdiction du travail de nuit. Rassuré par ces dispositions de la législation anglaise, le ministre du commerce accéda aux désirs du ministre de l'instruction publique et une enquête fut aussitôt ordonnée qui devait s'étendre à toutes les régions industrielles de la monarchie. Le 26 juin 1824, von Altenstein adressait une circulaire aux gouvernements d'*Aix-la-Chapelle, Trèves, Cologne, Coblenz, Düsseldorf, Arnsberg, Münster, Minden, Breslau* et *Liegnitz*. Elle contenait des questions se rapportant à l'âge, la santé, la moralité, l'instruction des enfants occupés dans les fabriques, au genre et à la durée du travail. Le ministre priait aussi les gouvernements de lui faire connaître leur avis sur la réglementation du travail des enfants dans les fabriques.

Ainsi fut décidé la première enquête sur la condition des jeunes travailleurs industriels. Examinons sommairement ses résultats.

§ 2. — *L'enquête de 1825* (1).

Les enfants étaient occupés dans les fabriques de clous, d'épingles, de bronze, de dés, de fils de fer, de

1. Günther k Anton, *op. cit.*, p. 8 et suivantes.

verre, de tabac, surtout dans les filatures et les tissages. La durée du travail était ordinairement excessive. Dans la province du Rhin, par exemple, ils étaient occupés dans le district de *Dortmund* de 5 heures du matin à 8 heures du soir dans les filatures de laine. Dans une fabrique de clous, les enfants qui fréquentaient l'école travaillaient de 5 à 8 heures du matin et de 3 à 8 heures du soir ; ceux qui avaient atteint 14 ans travaillaient de 3 à 11 heures du matin et de 2 à 8 heures du soir.

Dans le district de *Siegen*, des enfants de 10 à 16 ans étaient employés dans les manufactures de coton de 6 heures 1/2 du matin à 11, et l'après-midi de 1 h. 1/2 à 7 heures. Dans les mines, on occupait de 8 à 12 heures par jour des enfants de 6 ans au lavage et au triage du minerai. Dans le district de *Bachum*, le travail dans les filatures de coton durait de 5 heures 1/2 du matin à 8 heures du soir. Les enfants, dit le rapport, avaient à peine le temps de prendre leur repas. Dans le district de *Olpe*, les fabricants de tabac occupaient les enfants de 7 heures du matin à midi et de 1 heure de l'après-midi à 7 heures. A *Düsseldorf*, 3.300 jeunes ouvriers de 6 à 18 ans étaient astreints dans l'industrie textile à un travail de 10 à 12 heures par jour. Dans le district de *Geldern*, on allait jusqu'à employer des enfants de 4 ans. A *Aix-la-Chapelle*, dès l'âge de 6 ans les enfants étaient employés dans les manufactures d'épingles, les fabriques de verre, les filatures et les tissages à un travail d'une durée de 10 à 12 heures en été, de 8 à 10 heures en hiver. A *Cologne*, c'est à un travail variant entre 11 h. 1/2 et 14 heures qu'étaient assujettis les enfants depuis l'âge

de 5 ans. Il en était de même en *Silésie*, où dans le district de *Liegnitz* des enfants de 6 ans travaillaient dans les manufactures de coton de 5 heures du matin à 8 heures du soir. De même en *Saxe* où dans le district d'*Erführt* le travail durait parfois de 4 heures du matin à 8 heures du soir. De même encore en *Brandebourg*. Dans le district de *Francfort* (en Brandebourg), 720 jeunes ouvriers de 6 à 17 ans travaillaient de 7 à 16 heures par jour dans les fabriques de drap et de verre. A *Postdam*, 1.000 enfants d'un âge moyen de 8 ans étaient occupés de 5 et 6 heures du matin à 6 et 8 heures du soir, et dans les fabriques de drap de 8 heures du soir à 5 heures du matin. A *Berlin*, 1.153 enfants de 7 à 14 ans étaient employés dans les fabriques.

Ce travail prématuré et excessif ne devait pas manquer d'exercer une influence pernicieuse sur la santé, la moralité et l'intelligence de ces jeunes enfants. Les rapports fourmillent de tristes constatations à cet égard. En voici quelques exemples :

D'abord, en ce qui concerne la santé : Dans le gouvernement d'*Arnsberg* on constate dans les fabriques de bronze de nombreux empoisonnements chroniques provoqués par les poussières de limaille qui contiennent du vert-de-gris. Dans les fabriques d'épingles les jeunes enfants sont sujets aux maladies de poitrine. Ils sont enfermés dans des locaux presque hermétiquement fermés pour prévenir la rouille des épingles. Les manifestations scrofuleuses sont générales. Le rapport signale la faiblesse de ces enfants, leur facies pâle et amaigri, leurs yeux chassieux, leur visage boursofflé, leur cuir chevelu

rongé de teigne. Dans les manufactures de clous les jeunes ouvriers ont la poitrine et la vue plus faibles que les autres enfants de leur âge par suite de la chaleur des fourneaux et de la courbe obligée du corps. Dans les filatures de coton la poussière des déchets, le manque d'air et d'exercice provoquent les maladies de poitrine et la scrofule. Dans les mines l'abattage du minerai et le dégagement de poussières exercent une influence pernicieuse. Les enfants occupés à ce travail se distinguent au premier coup d'œil des autres ; à 45 ans les ouvriers sont incapables de tout travail.

Dans le gouvernement de *Düsseldorf* les enfants de fabrique sont reconnaissables à leur visage pâle, à leurs yeux ternes et congestionnés, à leurs joues enflées, au cou gonflé de glandes. Le rapport de ce gouvernement parle avec pitié de « ces malheureuses créatures si prématurément enlevées à la vie de famille et qui passent leur enfance dans la souffrance et la misère ». (1) A *Cologne*, à *Coblentz* les ouvriers des manufactures de soie sont sujets aux crachements de sang et à la phtisie ; leurs jambes s'enflent. Ils travaillent debout toute la journée dans des locaux fermés où voltigent continuellement de la poussière et des déchets de matières premières. En *Silésie* dans le district de *Liegnitz* la grande chaleur et le travail de nuit des verreries amènent la paralysie des membres, la faiblesse de la vue, et les enfants devenus hommes n'atteignent qu'exceptionnellement la cinquantième année.

1. Günther K. Anton, *op. cit.*, p. 18.

Quant à la moralité, à part quelques rapports assez optimistes, la plupart font de bien tristes constatations. Témoins des conversations grossières des adultes et la monotonie de certaines occupations surrexcitant leur fantaisie, les jeunes enfants sont perdus de vices. Ils consacrent les pauses du travail au jeu, à la boisson, au tabac, à la dispute. Le rapport de la magistrature de *Lückewald* parle ainsi des enfants employés aux manufactures de drap : « Les enfants grandissent ainsi en corruption
« morale. La société n'aura guère à se féliciter de pareils
« citoyens et citoyennes dont les âmes sont corrompues
« par les fabriques, dont l'esprit est étouffé dès l'enfance,
« dont les sentiments moraux et religieux sont empoi-
« sonnés dans leur racine. La bonne volonté et l'énergie
« d'un seul Etat ne suffisent pas sans doute à écarter ces
« maux. Mais la postérité maudira une génération qui
« sème des germes de ruine et un jour viendra où les
« richesses produites par les fabriques ne seront plus
« suffisantes pour construire le nombre nécessaire de
« maisons de force et de potences » (1).

Enfin l'instruction des enfants de fabrique est presque aussi lamentable. D'ordinaire la loi scolaire n'est pas observée et c'est dans les écoles du soir et du dimanche qu'on tâche de donner quelques rudiments de lecture et d'écriture aux enfants exténués de travail. A *Berlin* 363 enfants reçoivent à peine le strict nécessaire d'instruction ; pour 478 l'enseignement est plus que défectueux ; 252 ne suivent que les cours du soir ou du dimanche ; 60 ne

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, pp. 22, 23.

fréquentent pas du tout l'école. Le gouvernement d'*Arnsberg* après des constatations semblables s'exprime ainsi sur les écoles du soir et du dimanche : « Dans les écoles
« du soir l'enfant épuisé de corps et d'âme par le rude
« travail de la journée ne peut prêter à l'enseignement
« l'attention nécessaire. Ses besoins physiques, faim,
« soif, fatigue, sont si absorbants que cette obligation
« du travail intellectuel ne produit aucun résultat et ne
« contribue qu'à rendre l'enseignement odieux à ces
« jeunes enfants ». (1)

Tels furent les résultats de la première enquête sur les conditions du travail et tout l'odieux qu'elle révèle, cette exploitation éhontée d'enfants à peine nés à la vie, cette déchéance physique et cette dégradation morale précoce ne sauraient être taxées d'exagération. L'enquête avait été confiée aux fonctionnaires municipaux qui s'étaient adressés pour leurs renseignements aux fabricants, maîtres d'écoles, ecclésiastiques, médecins de district, membres des chambres de commerce. Ni les enfants ni leurs parents n'avaient été entendus.

Nous avons vu que le ministre *von Altenstein* avait en prescrivant l'enquête demandé aux gouvernements de province leur avis sur une réglementation légale du travail des enfants. Tous envoyèrent leurs propositions, à l'exception des gouvernements de *Minden*, *Liegnitz* et *Breslau*.

Le ton général de ces propositions et les motifs qui les

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 16.

expliquent laissent entendre que le travail des enfants, si terribles qu'en soit les conséquences, est un mal nécessaire. Les rapports mettent surtout en lumière l'intérêt combiné des familles et des industriels. Pour les premières le travail des enfants constitue un supplément de ressources souvent indispensable à la satisfaction des besoins les plus urgents. Pour les seconds le travail des enfants est indispensable dans leurs luttes contre les industries étrangères concurrentes. Au seuil de la législation ouvrière nous rencontrons ce double écueil sur lequel devaient se heurter et échouer tant de bonnes volontés. Le premier souffle d'idéalisme qui tenta de purifier les régions de fabriques des abus du régime industriel fut entravé par les soucis inséparables de la pratique des affaires.

Les gouvernements firent cependant des propositions de réforme, mais si peu identiques et de portées si différentes qu'il eût été bien difficile d'en faire la base d'une législation générale. Presque tous demandaient l'inspection de fabriques par les médecins de district, le renvoi des fabriques des enfants malades, l'amélioration et l'agrandissement des locaux de travail, des mesures hygiéniques de ventilation. etc., etc.

Quant à l'âge d'admission et à la durée du travail les propositions furent au contraire très variées. Et chose remarquable, ce sont précisément les districts qui avaient le plus à souffrir des abus industriels qui firent les propositions les plus anodines. Le gouvernement d'*Aix-la-Chapelle*, par exemple, proposait de n'admettre dans les fabriques que les enfants ayant les premiers rudiments

de lecture, mais il ajoutait aussitôt : « La plupart des
« enfants étant aptes dès leur cinquième année au tra-
« vail scolaire et une année d'école pouvant, grâce à une
« bonne organisation, suffire à leur instruction primaire,
« ils pourront être admis assez jeunes au travail des
« fabriques » (1). Le rapport de *Magdebourg* subordonnait
également l'admission dans les fabriques à l'accomplisse-
ment de l'obligation scolaire. D'autres, *Munster* par
exemple, exigeaient comme condition un certificat médi-
cal constatant que l'enfant pouvait supporter sans dan-
ger tel ou tel travail déterminé. La plupart fixaient un
âge minimum d'admission qui à son tour variait avec les
provinces. *Arnsberg* proposait 9 ans ; *Düsseldorf*, 6 ; *Post-
dams*, 7 ; *Cologne*, 8 ; etc.

Les propositions étaient aussi variées en ce qui con-
cerne la durée maxima du travail des enfants admis dans
les fabriques, *Cologne* proposait 12 heures ; *Erfurt* au
contraire demandait seulement 6 heures de travail
(3 heures le matin et 3 heures l'après-midi) ; *Francfort* et
Postdam ne voulaient d'autre limitation que celle rendue
nécessaire par les heures de classe ; *Cologne* et *Postdam*
demandaient l'interdiction pour les enfants du travail du
dimanche. *Magdebourg* et *Aix-la-Chappelle* ne faisaient pas
de proposition.

Ces premières concessions des gouvernements, timides
la plupart, mais quelques-unes pourtant hardies et
grosses de conséquences ne pouvaient, par suite de leur
diversité, former la base d'une législation unitaire. Ces

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 25.

propositions n'en consacraient pas moins la nécessité d'une intervention légale. Deux surtout méritent une attention particulière, l'une par le caractère complet et le libéralisme de ses propositions, l'autre par une idée originale qui eut pu donner de précieux résultats.

La première émanait du gouvernement de *Arnsberg*. Il demandait :

1. Fixation à 9 ans de l'âge d'admission au travail de fabrique ;

2. Présentation d'un certificat médical constatant l'aptitude au travail ;

3. De 9 à 14 ans, demi-journée de travail seulement et interdiction du travail de nuit ;

4. Journée de travail de 8 heures pour les enfants de plus de 14 ans.

5. Dans les fabriques dangereuses pour la santé, système de double équipe pour les jeunes ouvriers ;

6. Inspection périodique par les médecins de district ;

7. Renvoi immédiat de la fabrique des enfants malades ;

8. Suppression des cours du soir et du dimanche pour les jeunes ouvriers de fabriques et obligation de suivre les cours dans la journée ;

9. Exécution et sanction de ces dispositions par la police locale (1).

La seconde proposition, qui émanait du gouvernement de *Düsseldorf*, avait en vue la création de « *Commissions locales* » dans les agglomérations de fabriques. Ces com-

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 15.

missions devaient régler les rapports entre patrons et ouvriers, veiller à ce que les enfants ne fussent pas trop tôt soustraits à la fréquentation scolaire et admis aux fabriques, à ce qu'ils ne fussent pas astreints à des travaux au-dessus de leurs forces. Ces commissions devaient se composer du bourgmestre, d'un conseiller municipal, du directeur de l'école ou d'un ecclésiastique, du juge de paix et de deux délégués de chambres de commerce. Pour la rédaction des règlements d'atelier, ces commissions devaient s'adjoindre un *ouvrier intelligent* (1). Cette idée ingénieuse des commissions locales devait être plus tard reprise par Altenstein.

§ 3. — *Nouvelles tentatives.*

Les résultats de l'enquête ordonnée par le ministre *von Altenstein* l'émurent vivement. De cet amas de matériaux dévoilant la triste situation des diverses provinces du royaume, le ministre conclut que « l'égoïsme des fabricants s'était rendu coupable de funestes attentats au bonheur de l'humanité en employant les jeunes enfants à des travaux abusifs qui ruinaient, en même temps que leur santé, leur développement moral et intellectuel. (2) »

Aussi, *Altenstein* se hâta-t-il de transmettre, dès qu'ils lui parvinrent, les premiers rapports au ministre du commerce. Mais des considérations d'un autre ordre oc-

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 25.

2. Günther K. Anton, *op. cit.*, p. 29.

cupaient celui-ci. Absorbé par les soucis du développement de l'industrie nationale, et craignant pour elle les effets d'une loi de protection, il arrêta, sous mille prétextes, l'élan généreux d'Altenstein. Tantôt c'étaient les rapports en retard qu'il attendait, tantôt c'était un agent qu'il voulait envoyer en Angleterre pour y étudier les conséquences des lois protectrices. Plus tard encore, il alléguait le caractère fragmentaire des projets d'*Altenstein* et lui rappelait les conséquences nuisibles des études classiques sur la santé des jeunes collégiens.

Las de tous ces obstacles, *Altenstein* résolut d'agir seul dans la limite de ses attributions, et, le 27 avril 1827, il envoyait une circulaire à tous les gouvernements prescrivant une observation rigoureuse des lois scolaires. Dans cette circulaire, le ministre s'excusait de n'avoir pu aboutir encore à une législation du travail; il rappelait les difficultés accumulées contre pareille loi, les intérêts antagonistes des enfants, des parents et des industriels, les conditions variées des provinces et les inconvénients d'une législation unitaire prématurée. En attendant, il cherchait dans les dispositions du droit commun une arme contre les parents sans conscience et les industriels égoïstes. Il ordonnait une application rigoureuse des lois scolaires et rappelait leur teneur.

1^o Les parents ou leurs représentants légaux qui ne peuvent faire donner chez eux, à leurs enfants, l'instruction nécessaire, doivent, le cas échéant de force et sous peine d'amende, envoyer leurs enfants à l'école dès la cinquième année de leur âge.

2^o Tout enfant ne sera plus astreint à la fréquentation

de l'école quelorsque son directeur jugera qu'il a acquis les connaissances nécessaires à une personne de sa condition.

3° Il ne pourra être dispensé provisoirement de la fréquentation scolaire que par le directeur de l'école et les autorités locales. (1)

C'est à ces prescriptions de droit commun qu'avait dû recourir *Altenstein*. La législation scolaire en Prusse fut toujours d'un puissant secours aux réformateurs. C'est grâce à elle que, dans l'impuissance où l'on fut souvent d'édicter des dispositions protectrices, on put limiter dans une certaine mesure les abus du régime industriel. Plus tard ce fut le seul moyen qui permit de corriger le caractère incomplet de la législation ouvrière et d'étendre la protection de la loi aux jeunes ouvriers des ateliers et de l'industrie à domicile. Pour le moment *von Altenstein* ne pouvait faire davantage et les obstacles soulevés par les autres ministères semblaient interdire toute espérance pour l'avenir.

Heureusement pour les jeunes travailleurs de fabrique une circonstance nouvelle favorisa les projets d'*Altenstein*. De terribles conséquences de l'exploitation enfantine venaient d'être dévoilées. Ce n'était plus l'intérêt immédiat des enfants, c'est la puissance militaire de la nation qui était menacée et l'argument restait sans réplique.

Dans un rapport officiel le lieutenant général *von Horn* avait averti le gouvernement que dans les régions de fabrique le contingent nécessaire ne pouvait être levé et il avait appelé plus particulièrement l'attention sur le tra-

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 32.

vail de nuit des enfants. Quelques jours après, le 11 mai 1878, *Frédéric Guillaume III*, intervenait en personne et envoyait aux ministres de l'instruction publique et du commerce l'« ordre de cabinet » suivant :

« Le lieutenant général *von Horn* remarque dans son
« rapport que les contrées de fabriques ne peuvent
« fournir le contingent nécessaire et que les régions
« agricoles sont obligées de livrer un supplément de
« recrues. Il rappelle à cette occasion que les indus-
« triels emploient les enfants en masse au travail de nuit.
« Je puis d'autant moins tolérer pareils procédés que le
« développement physique est ainsi contrarié dès la plus
« tendre jeunesse. Je dois veiller à ce que dans les régions
« de fabrique les générations futures ne soient pas encore
« plus faibles et impotentes que la génération actuelle.
« C'est pourquoi je vous charge d'étudier les mesures
« qui seraient de nature à parer à ces dangers et de
« m'adresser immédiatement un rapport ». (1)

Ce n'est pourtant que quelques années plus tard qu'une solution devait intervenir. Toujours en désaccord *Altenstein* et le ministre du commerce *von Schuckmann* étaient d'ailleurs absorbés par des affaires importantes. Ce fut d'abord la révolution de juillet, puis des épidémies de choléra, enfin les négociations pour l'établissement du *Zollverein*. De nouvelles initiatives se produisirent. Elles vinrent cette fois des provinces, des administrateurs et des industriels eux-mêmes.

Les prescriptions scolaires n'étaient, malgré l'énergique

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, pp. 32, 33.

intervention du ministre de l'instruction publique, que très imparfaitement observées. Un ordre de cabinet du 20 juin 1835 avait donné pleins pouvoirs à la police locale pour une sévère exécution de la loi. Une amende de 1 thaler (3 fr. 75) et dans certains cas un emprisonnement de 24 heures devaient être infligés aux parents des enfants qui ne fréquentaient pas l'école. (1) Ces sanctions restaient cependant inefficaces. Les enfants de fabrique appartenaient aux couches les plus misérables de la population, et les parents habitués à ce supplément de ressources que constituait pour eux le travail des enfants continuaient à les envoyer aux fabriques. Condamnés à l'amende ils ne pouvaient la payer ; condamnés à la prison c'était pour la commune obligée de nourrir les membres de la famille un accroissement de dépenses. Quant aux industriels ils ne pouvaient être rendus responsables, le travail des enfants dans les fabriques étant incontestablement légal. Une législation spéciale était nécessaire pour établir cette responsabilité.

C'est à quoi pensa *von Bodelschwing* premier président de la *province du Rhin* dont les efforts persistants continuèrent l'œuvre commencée par Altenstein et aboutirent enfin à un résultat. Après une enquête dans les districts industriels de la province sur l'observation des prescriptions scolaires il rédigea une proposition de loi qui devait être soumise aux Etats provinciaux. Elle interdisait le travail dans les fabriques pour les enfants qui ne justifieraient pas d'une présence de trois années à l'école.

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, pp. 39, 40.

Elle n'autorisait pour les enfants de moins de douze ans qu'une journée de travail de 7 heures, n'accordait d'exception qu'en faveur des industriels qui fonderaient des écoles dans leurs fabriques et punissait en cas d'infraction les *industriels* d'une amende de 1 à 10 thalers pour chaque enfant occupé en violation des prescriptions légales. Cette proposition fut envoyée par *von Bodelschwing* au ministre de l'instruction publique avec prière de la soumettre aux Etats de la province du Rhin sous forme de proposition royale (1).

Si pressante était la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics que, peu de temps après, le premier président de la province de *Westphalie* imitait cette initiative et priait le ministre de soumettre aux *États de Westphalie* la proposition élaborée par *von Bodelschwing*.

Enfin ce furent les Etats de la *province du Rhin* qui résolurent à leur tour d'intervenir. Sur la proposition de l'industriel *Schuchard* (de Barmen) ils décidèrent l'envoi au roi d'une pétition. Ils exposaient l'état lamentable des populations ouvrières, les longues journées de travail — d'une moyenne de 13 heures — des enfants de fabriques, leur déchéance physique et morale. Ils demandaient qu'on n'admit pas dans les fabriques des enfants au-dessous de neuf ans, qu'on n'admit pas d'enfants ne justifiant pas d'une présence de trois ans à l'école, que le travail des enfants fut limité à 10 heures par jour et qu'on leur accordât deux heures de pauses dont une heure à midi, en plein air (2).

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 41.

2. Günther K. Anthon, *op. cit.*, pp. 45, 46.

C'est à l'énorme majorité de 60 voix contre 9 que le Landtag rhénan avait voté cette adresse. *Von Bodelschwing* appuya auprès du Roi et renouvela ses propositions. Elles vinrent enfin en discussion dans la conférence du 21 décembre 1838. Une question se posa immédiatement d'une grande portée. La réforme serait-elle spéciale à la province du Rhin ou applicable à toute la monarchie ? La proposition de *Bodelschwing* était d'ordre général et pouvait très bien s'appliquer à toute l'étendue du royaume. Il n'eût d'ailleurs pas été prudent de limiter la protection ouvrière à une province mise ainsi en état d'infériorité vis-à-vis des autres régions industrielles. La conférence émit le vœu que la mesure fut générale et entra dans les détails de la réglementation. Elle étendit la protection aux fabriques, forges et mines. Mais elle ne donnait pas de définition de la fabrique, exemple toujours suivi depuis et qui a donné lieu à des difficultés incessantes. Plusieurs dispositions de la proposition *Von Bodelschwing* furent modifiées. Et la proposition ainsi élaborée fut discutée en conseil des ministres.

Ici, de nouvelles difficultés s'élevèrent. D'une part, *Altenstein* trouvait les prescriptions insuffisantes. Il voulait qu'on prescrivit certaines mesures sanitaires et qu'on établît, pour plus de sûreté dans le contrôle, des commissions locales, idée déjà émise dans l'enquête de 1825 par le gouvernement de *Düsseldorf*. D'autre part, estimant que ces propositions constituaient une certaine restriction des droits individuels et du droit de propriété, il jugeait nécessaire le vote d'une loi par les Etats pro-

vinciaux. Les ministres ne se rallièrent pas à son opinion. Il fut décidé que les prescriptions nouvelles prendraient la forme d'un règlement. Il fut enfin soumis au Roi le 9 mars 1839, et un ordre de cabinet du 6 avril de la même année lui donnait force légale pour toutes les provinces de la monarchie.

§ 4. — *Le règlement de 1839.*

Le règlement de 1839, premier pas dans la législation protectrice du travail, eut une portée considérable. Fruit de vingt années d'efforts, né de la collaboration d'hommes d'Etat avisés et d'industriels philanthropes, préparé par une vaste enquête dans toutes les régions industrielles de la monarchie, il mit un terme aux abus les plus criants de l'exploitation enfantine.

Le règlement devait s'appliquer aux fabriques, forges, usines ou carrières (1). Il ne donnait pas de définition juridique de la fabrique. C'est l'usage qui devait en fixer le sens. Grâce à ce caractère vague des prescriptions légales l'administration avait la faculté d'étendre la protection à toutes les entreprises occupant un grand nombre d'enfants, faculté dont elle ne se fit pas faute d'user, ainsi que le montreront les rapports ultérieurs.

Les dispositions du règlement se ramenaient à deux

1. La législation prussienne procédait ainsi plus radicalement que la législation anglaise de 1832 dont les dispositions ne s'appliquaient qu'à l'industrie textile.

mesures essentielles : 1° Interdiction du travail de fabrique pour les enfants. 2° Limitation du travail des adolescents.

1° L'admission au travail dans les fabriques était subordonnée à une double condition : condition d'âge et condition de scolarité.

L'enfant devait avoir au moins 9 ans révolus. Il devait en second lieu avoir fréquenté pendant 3 ans au moins une école primaire ou présenter un certificat de la direction de l'école témoignant qu'il savait lire couramment et quelque peu écrire, Cette deuxième condition disparaissait pour les adolescents de plus de 16 ans. Ce certificat n'était pas d'ailleurs nécessaire si l'industriel organisait des cours dans la fabrique. L'administration locale décidait en ce cas si l'école de fabrique présentait les garanties nécessaires et fixait elle-même les heures de travail et de classe.

2° Le travail des jeunes ouvriers de 9 à 16 ans recevait plusieurs limitations. Il ne devait pas durer plus de 10 heures par jour. Des pauses d'une durée totale de 1 heure $1/2$ devaient être accordées, une le matin de $1/4$ d'heure, une autre l'après-midi de $1/4$ d'heure également, enfin une à midi de 1 heure. Pendant ce temps l'enfant ne devait pas être retenu dans les ateliers. Enfin le travail de nuit (de 9 heures du soir à 5 heures du matin) leur était interdit. Quelques exceptions peu importantes étaient prévues.

Pour assurer l'exécution de ces dispositions, le règlement imposait à chaque industriel la confection d'une liste contenant les nom, âge, domicile des jeunes ouvriers

de 9 à 16 ans employés dans sa fabrique. Cette liste devait se trouver dans les salles de travail et devait être présentée aux agents de police et scolaires sur leur réquisition. Les contraventions au règlement étaient punies d'une amende de 1 à 5 thalers pour chaque enfant occupé en violation des prescriptions réglementaires, et de 5 à 50 thalers en cas de récidive.

La police locale et l'administration scolaire étaient chargées de l'exécution de la loi.

Un dernier paragraphe (paragraphe 10) réservait aux ministres de la police, des finances et de l'hygiène publique le droit de prendre les mesures que pouvait nécessiter la santé et la moralité des jeunes ouvriers de fabrique (1):

Les mesures de protection du règlement de 1839 amenèrent une transformation heureuse dans la condition des enfants de fabrique. Le pouvoir central se montra ferme et les gouvernements provinciaux veillèrent à une sévère application des sanctions édictées. L'exécution directe du règlement avait été confiée à la police locale. Sans doute cette organisation prêtait à la critique. On n'avait pas créé, comme en Angleterre, un corps de fonctionnaires spéciaux. Mal préparée à ses fonctions nouvelles, trop peu indépendante d'ailleurs vis-à-vis des industriels influents, la police locale ne déploya pas mainte fois l'énergie nécessaire et les gouvernements provinciaux durent souvent intervenir. Malgré tout, un progrès indiscutable était

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, pp. 55 et suiv.

réalisé. On le vit bien quelques années plus tard dans les rapports des gouvernements.

Ils furent en effet très optimistes. Demandés en 1845 par le ministre inquiet de certains abus, ils constataient tous une rigoureuse observation des dispositions de 1839. Son influence avait été considérable. Les sombres tableaux de la vie des enfants de fabriques amaigris, pâles, brisés d'infirmités, qui formaient le fond des rapports de 1825, n'apparaissaient plus dans la nouvelle enquête. Les gouvernements trouvaient la loi suffisante et n'indiquaient pas même de plans plus hardis pour l'avenir. Quelques-uns avaient établi des *commissions locales* telles qu'elles avaient été, dès 1825, proposées dans le rapport de *Düsseldorf*. Elles fonctionnaient à *Minden* et à *Mersebourg*. *Coblentz* et *Francfort* en demandaient de semblables (1). Mais tous les autres districts se trouvaient satisfaits de la police locale. Une exception doit être cependant mentionnée. Le gouvernement de *Breslau* demandait l'organisation d'un corps spécial d'inspecteurs sur le modèle anglais (2). En attirant ainsi l'attention sur une institution d'avenir, il mettait surtout en lumière les bons résultats que produirait une inspection unitaire et centrale procédant d'après les mêmes principes et sous la même direction dans toutes les parties du royaume. Mais ce n'était qu'un vœu isolé.

Le ministre ne prit pas de mesures spéciales et laissa au pouvoir discrétionnaire des gouvernements le soin

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, pp. 71, 72.

2. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 73.

d'établir des commissions locales dans la mesure où s'en révélerait le besoin.

Un autre projet intéressant émanait du gouvernement de *Düsseldorf*. Sur la proposition de la Chambre de commerce de *Gladbach*, il demandait l'extension de la protection légale des enfants aux ateliers et à l'industrie à domicile. Le règlement de 1839 n'avait paré qu'aux dangers les plus pressants et s'était limité à la réglementation du travail des fabriques. C'est là que s'étaient manifestés les abus les plus criants du régime industriel. Le gouvernement de *Düsseldorf* signalait au ministère la grande quantité d'enfants employés dans les ateliers et l'industrie à domicile. A *Krefeld*, par exemple, sur 3.000 jeunes ouvriers occupés dans l'industrie textile, 20 seulement travaillaient dans les fabriques (1). Mais c'était un problème d'une vaste portée et qui, aujourd'hui encore, n'a pas trouvé sa solution. Les événements de 1848 vinrent d'ailleurs interrompre tout ce travail pacifique. La révolution en France, le 18 mars à Berlin, le réveil démocratique d'un peuple, ajournèrent pour un moment l'étude des propositions. Mais ce n'était qu'un répit et la révolution poussa à la réforme.

§ 5. — *La Législation de 1853.*

Le triomphe provisoire de la révolution qui avait gagné la province fut une leçon pour le pouvoir. Sans doute

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 74.

les mobiles avaient été surtout d'ordre politique. C'est pour les libertés élémentaires que s'était soulevé le peuple de Berlin. Mais les motifs d'ordre social n'y avaient pas été complètement étrangers, surtout dans les provinces. C'est ce que pensa au moins le ministère qui commençait à se méfier des rapports optimistes reçus avant les journées de mars. Le 22 mai 1851 une nouvelle circulaire fut envoyée par le ministre du commerce *Von der Heydt* aux gouvernements des provinces. Le ministre leur rappelait les dangers sociaux qui pouvaient résulter de mesures inefficaces ou inappliquées et demandait leur avis sur une extension du règlement de 1839, notamment sur son extension aux ateliers et sur l'interdiction du travail des enfants dans les ateliers insalubres.

Les réponses des gouvernements ne se firent pas attendre. Elles justifiaient les doutes du ministère. Les rapports de 1851 révélaient en effet une multitude d'abus et l'on ne trouvait plus comme quelques années auparavant la législation suffisante. La pratique avait d'ailleurs nécessité des mesures nouvelles. Grâce au vague des dispositions de 1839 qui ne définissaient pas la « fabrique » la protection avait été plus ou moins étendue dans quelques provinces. Le gouvernement d'*Aix-la-Chapelle*, par exemple, appliquait les mesures protectrices à tous les ateliers où travaillaient un grand nombre d'enfants (1):

D'autres demandaient une extension expresse par la loi. *Postdam* la réclamait pour les tuileries, *Mersebourg* pour la culture des betteraves, *Cologne* pour les ateliers,

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 77.

Trèves pour les imprimeries. (1) *Düsseldorf*, au contraire, qui avait, dès avant 1848, fait la première proposition en ce sens, y renonçait ; les difficultés de contrôle l'arrêtaient.

En ce qui concerne l'inspection les gouvernements la trouvaient insuffisante. A *Königsberg*, *Mersebourg*, *Minden* ils avaient établi des commissions locales qui n'avaient pas d'ailleurs donné de résultats. (2) L'idée d'un corps spécial d'inspecteurs de fabriques gagnait du terrain. Plusieurs gouvernements, celui de *Düsseldorf* entre autres sentaient maintenant la nécessité d'un contrôle plus efficace.

Plus intéressantes encore étaient les propositions des gouvernements sur l'âge d'admission au travail des fabriques. *Aix-la-Chapelle*, *Arnsberg*, *Magdebourg*, *Erfuhrt*, *Berlin* demandaient l'élévation de l'âge d'admission de 9 ans à 11, 12 et même 14 ans. Un grand nombre de rapports demandaient enfin la réduction de 10 heures à 8 du travail des jeunes ouvriers pour assurer une observation plus satisfaisante des prescriptions scolaires (3).

Ce sont ces rapports qui servirent de base de discussion à la conférence ministérielle du 30 novembre 1852. Ses travaux donnèrent naissance à un projet de loi que le gouvernement royal soumit aux Chambres.

Le règlement de 1839 avait, comme nous l'avons vu, fixé à 9 ans l'âge d'admission des enfants dans les fabriques. Le gouvernement décida de faire un pas plus hardi

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 78.

2. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 78.

3. Günther K. Anthon, *op. cit.*, pp. 78 et suiv.

dans cette voie. Les rapports de province demandaient en effet une élévation de l'âge d'admission. Le travail des jeunes enfants dans les fabriques, en dehors des dangers qu'il présentait pour les générations nouvelles, était un obstacle presque insurmontable à l'instruction nationale. Le projet du gouvernement étendait jusqu'à l'âge de 12 ans l'interdiction du *travail régulier* dans les fabriques.

Son intervention allait plus loin. Le règlement de 1839 avait limité pour les jeunes ouvriers de 9 à 16 ans la durée du travail quotidien à 10 heures. Le projet nouveau établissait une catégorie nouvelle, il soumettait à des restrictions particulières le travail des jeunes ouvriers de 12 à 14 ans. Cette catégorie de jeunes travailleurs ne devait pas être astreinte à un travail de plus de 7 heures par jour et leur présence à l'école était réduite à 3 heures. Ce n'était donc que 10 heures par jour, heures d'études comprises, que devaient être occupés les enfants de 12 à 14 ans (1). Le gouvernement jugea que le travail des fabriques devait être tempéré à cet âge par quelques heures d'exercice, de soleil et de liberté. C'était une réforme considérable.

Elle avait aux yeux du gouvernement un autre avantage. Elle obligeait indirectement les industriels à établir le système des deux équipes pour les enfants et à ne les employer qu'une partie de la journée, soit le matin, soit le soir. Mais un inconvénient sérieux était attaché à cette innovation. Les travaux de fabrique sont en grande partie solidaires. Par suite de nécessités techniques le

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, pp. 83 et suiv.

travail des adultes ne peut souvent se poursuivre quand les enfants occupés dans la même fabrique suspendent le leur. Il en résultait, que deux équipes d'enfants de 7 heures chacune, plus pour chacune d'elle une demi-heure de pause ainsi que le prescrivait le projet pouvaient avoir pour résultat l'établissement d'une journée de 15 heures pour les ouvriers adultes. Les Chambres écartèrent en partie ce danger en allant encore plus loin que le gouvernement et réduisant pour les enfants de 15 à 14 ans la durée de la journée de travail à 6 heures.

Restait la question du contrôle. Les derniers rapports en avaient dévoilé l'insuffisance. Les uns demandaient la création par la loi de commissions locales, d'autres des inspecteurs de fabriques. Le gouvernement prit une série de mesures. Chaque industriel devait, d'après le projet communiquer tous les six mois à la police la liste des enfants occupés dans ses établissements. De plus, pour l'admission des enfants, le père ou le représentant légal devait présenter à l'employeur un livret délivré par les autorités locales. Ce livret devait mentionner les nom, âge, religion du jeune ouvrier, les nom, profession et domicile du père ou du tuteur, le certificat de scolarité, la date d'entrée dans la fabrique, etc. Le patron devait conserver ce livret et le présenter aux fonctionnaires inspecteurs sur leur réquisition. Les dispositions de 1839 prescrivant simplement une liste affichée dans la fabrique avaient permis la fraude sur une vaste échelle et s'étaient montré impuissantes.

Le projet contenait en outre les germes d'une institution d'avenir, de la seule garantie véritable de l'exécu-

tion des lois ouvrières. Elle introduisait le principe d'un corps spécial de fonctionnaires chargés de l'inspection. Ces débuts furent sans doute très modestes. La *Prusse* restait loin en arrière de l'inspection du travail anglais dont elle imitait l'exemple. Elle ne créait que quelques inspecteurs de fabriques pour les régions les plus industrielles de la monarchie se réservant de développer cette institution si l'expérience lui en montrait la nécessité. Trois inspecteurs seulement devaient être nommés en application de la loi, un à *Düsseldorf*, un à *Arnsberg*, un à *Aix-la-Chapelle*.

Enfin une sanction redoutable était introduite dans le projet de loi. Dans le cas d'inobservation persistant des prescriptions légales le juge devait interdire aux fabricants l'emploi de jeunes ouvriers.

En ce qui concerne l'extension de la protection aux ateliers le gouvernement garanti par le sens vague du terme « fabrique » ne donna pas de suite aux propositions des provinces. Il pouvait, grâce à l'élasticité du terme employé étendre la protection à tous les établissements occupant un grand nombre d'enfants. Cette ressource lui parut suffisante.

Avant de présenter son projet aux Chambres le gouvernement soumit aux délibérations des Chambres de commerce et aux corporations marchandes ses deux dispositions essentielles : l'interdiction du travail dans les fabriques pour les enfants âgés de moins de 12 ans et la réduction de la journée de travail à 7 heures pour les jeunes ouvriers de 12 à 14 ans.

La première mesure fut approuvée par 31 chambres

de commerce et corporations sur 36. Deux se prononçaient pour la fixation à 10 ans, une pour la fixation à 11 ans. Les Chambres de *Cologne* et d'*Aix* demandaient le *statu quo*. (1)

Quant à la seconde mesure une majorité, moins forte à la vérité, lui était aussi favorable. Quelques chambres de commerce demandaient la limitation à 8 heures de la journée de travail des enfants de 12 à 14 ans et la réduction à 2 heures du temps de présence à l'école (2). Mais ce changement de texte eut ruiné le système des deux équipes recommandé par le gouvernement. Le projet fut présenté sans modification à la « seconde chambre ».

La commission qui étudia le projet appuya chaleureusement les vues du gouvernement. Elle en vit la portée considérable au point de vue de la conservation nationale. Sans doute la Prusse n'était pas alors un pays industriel. La grande majorité de sa population s'adonnait à l'agriculture. Toutefois la fabrique absorbait un nombre assez considérable de jeunes forces ouvrières. En 1849 sur 500.000 ouvriers de fabriques on comptait 32.000 enfants de 9 à 14 ans (3). C'était peu par rapport aux 2.000.000 d'enfants du même âge que comptait à ce moment la monarchie. Mais concentrés dans quelques districts industriels ils formaient là une

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 90.

2. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 91.

3. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 92.

partie très importante de la population et constituaient un danger sérieux pour l'avenir.

Ce n'est que sur la limitation à 7 heures du travail des enfants de 12 à 14 ans que la commission se trouvait en désaccord avec le gouvernement. Elle redoutait pour les familles ouvrières la disparition d'un complément de revenus auquel elles étaient depuis longtemps habituées. Mais, le gouvernement maintenant des propositions, la grande majorité se rallia à ses vues.

C'est dans les séances du 9 et 10 mai 1853 que le projet appuyé par la commission fut discuté dans la « *seconde Chambre* ». Degenkobb grand industriel d'Eilenbourg avait présenté un contre-projet. Il se livra à une critique impitoyable de l'œuvre gouvernementale. Il se plaignait du manque d'enquêtes sérieuses, et se constituait le défenseur des intérêts des parents sacrifiés à la légère. « Il y a, « s'écriait-il, des milliers de parents qui ne sont pas « assez robustes ou ne trouvent pas assez de travail pour « subvenir aux besoins de la famille. Ne serait-ce pas « une barbarie que de leur interdire l'utilisation des « jeunes forces enfantines ? Il y a des milliers de familles « privées de leur chef, où il n'est rien resté à la veuve « que des orphelins sans ressources qu'elle ne peut « nourrir. Ne serait-il pas cruel de dire à ces veuves : « Vous n'enverrez pas vos enfants dans les fabriques et « vous serez privées de leur aide ? Si l'Etat avait ce « droit il aurait d'autre part le devoir de fournir du travail aux valides et des ressources aux impotents. Cela, « l'Etat ne le peut pas » (1).

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 95.

Mais l'âpreté et la justice relative des critiques de *Degenkobb* n'ébranlèrent pas l'immense majorité favorable aux projets du gouvernement. La législation ouvrière entraîne après elle des inconvénients indiscutables, souvent passagers et qu'excuse en tout cas l'amélioration générale du sort de la classe ouvrière. Le progrès social ne s'accomplit pas sans victimes. Tous les autres orateurs appuyèrent le projet. Ils surent trouver des accents de généreuse pitié et de noble philanthropie. « Je ne crois pas, s'écriait *Reichensperger* un des plus chauds défenseurs du projet, que nous puissions acheter un accroissement de la production au prix de la santé et de la moralité de l'enfance. Le sang des enfants souille ces richesses... Une année de travail prématuré leur enlève peut-être dix ans de leur vie d'homme » (1). La seconde chambre adopta le projet à une immense majorité après avoir, comme je l'ai indiqué, réduit de 7 heures à 6 le travail des enfants de 12 à 14 ans.

Dans la *première chambre* où il fut discuté le 12 mai, le projet ne rencontra également que peu d'adversaires. le baron *von Wincke* parla contre la loi. Il prévoyait que l'application de certaines de ses prescriptions entraînerait une perte de capital considérable. Le ministre du commerce lui répondit énergiquement; il déclara que l'œuvre de la législation n'était pas terminée, que le projet en délibération n'était qu'un premier pas qui serait bientôt suivi d'autres. Comme la seconde Chambre, la première Chambre se rallia presque à l'unanimité, au projet du

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 96.

gouvernement. *Von Olfers*, au cours de la discussion, avait prononcé ces dignes paroles : « On a parlé tout à l'heure
« d'une perte de capital. Il y a aussi, messieurs, des ca-
« pitaux vampires et celui-là en serait un qui se nourri-
« rait de la moelle de l'Etat. Nous n'en sommes pas heu-
« reusement réduits à traiter les enfants des pauvres
« comme des machines. C'est pour nous un devoir d'hu-
« manité, de civisme et de religion que de leur faire
« part des bienfaits de l'organisation sociale ». (1)

La loi fut promulguée le 16 mai 1853.

Ainsi avait été réalisée dans ses dispositions essentielles la protection légale des enfants de fabrique, telle qu'elle s'est à peu près maintenue jusqu'à nos jours. Quelques perfectionnements y furent apportés en 1878 et en 1891. Mais les bases fondamentales furent déjà posées en 1839, surtout en 1853 : Interdiction du travail régulier des enfants jusqu'à 12 ans, limitation à 6 heures de 12 à 14 ans, à 10 heures de 14 à 16 et interdiction du travail de nuit. Telles étaient les dispositions bienfaisantes qui devaient mettre un terme à la dégénérescence de la race. Malheureusement la pratique démentit cruellement ces espérances. Après l'enthousiasme de la révolution et le coup d'éperon qui poussait loin en avant la législation ouvrière survint le lendemain réactionnaire, l'étouffement des revendications politiques et l'indifférence pour les enfants voués au travail. Le ministre *von Heydt* avait af-

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 98.

firmé en 1853 le devoir de protection de l'Etat et fait entrevoir de nouvelles mesures législatives. Son successeur bien moins confiant, le prince de *Bismarck*, était d'avis que « les mesures législatives administratives des
« Etats sont impuissantes à guérir les maux qu'entraî-
« nent les conditions du travail et les fatalités de la
« nature qui veut des pauvres et des riches, que le gou-
« vernement assumerait une lourde responsabilité s'il
« suggérait à la classe ouvrière des espérances sans
« lendemain » (1).

Et non seulement les hautes sphères gouvernementales mais l'administration inférieure et les industriels surtout avaient perdu leur beau zèle. Là où des inspecteurs de fabrique avaient été établis la tâche leur fut rendue impossible. *Piper* inspecteur d'*Aix-la-Chapelle* s'en plaignait amèrement. « Ils se montrent, dit-il en parlant des fabri-
« cants, très mal disposés à se conformer aux prescrip-
« tions légales. La mauvaise volonté est générale » (2). L'administration locale sous la dépendance des industriels était à son tour impuissante. A *Arnsberg* l'inspecteur décédé en 1860 ne fut pas remplacé : Le gouvernement provincial trouvait cette fonction inutile (3). Des demandes d'exception envoyées par les fabricants affluaient au ministère. Des pétitions furent envoyées aux corps législatifs. Et cette grande réforme préparée et votée dans une crise d'enthousiasme généreux fut loin de réaliser les espérances qu'elle avait tout d'abord suscitées.

1. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 126.

2. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 105.

3. Günther K. Anthon, *op. cit.*, p. 115.

§ 6. — *Adoption de la législation prussienne par la confédération de l'Allemagne du Nord.*

Tel était l'état et la pratique de la législation prussienne quand fut constituée après Sadowa la confédération de l'Allemagne du Nord. Le Rischstag de la confédération fut convoqué pour le 24 février 1867 par Guillaume 1^{er} et deux ans après commençait la discussion du *Code industriel*.

Le Reichstag de la confédération de l'Allemagne du Nord accepta après quelques débats les lois protectrices du royaume de Prusse. La législation prussienne devint ainsi la législation allemande et ce fut certes un progrès les autres états manquant de lois protectrices du travail on n'en ayant que de très insuffisantes.

Cependant l'exécution défectueuse des dispositions de 1853 ne pouvait rester sans écho dans la nouvelle Assemblée nationale. Les conservateurs et les démocrates-socialistes à qui le suffrage universel venait d'ouvrir les portes du parlement firent des propositions nouvelles. *Wagener* au nom des premiers, *Von Schweitzer* le chef des Lassaliens au nom des seconds demandèrent une organisation sérieuse de l'inspection des fabriques sur le modèle de l'Angleterre. La loi de 1853 avait introduit en Prusse le principe ; mais défectueuse et incomplète l'inspection prussienne n'avait pas donné de résultats satisfaisants. Les deux partis extrêmes se trouvaient d'accord pour la réforme.

L'opposition fut violente. Les industriels avaient des représentants nombreux au parlement. Le parti national libéral exerçait alors une influence prépondérante. Un de ses membres *Braun*, député de Wiesbaden, s'éleva vivement contre cette « bureaucratie nouvelle » qu'on voulait imposer à la Confédération. C'était alors le beau temps du « laissez faire », et, dans la théorie, dans l'action des personnages considérables se faisaient les défenseurs des théories manchestériennes. *Braun* soulevait encore des scrupules constitutionnels ; il prétendait que l'inspection des fabriques ne pouvait être réglée par la Confédération, mais par chacun des Etats qui la constituaient. *Schultze Delitsch*, fondateur d'associations économiques ouvrières et célèbre par ses polémiques avec Lassalle, *Max Hirsch*, encore aujourd'hui à la tête de puissantes organisations syndicales (*Verband der deutschen gewerk vereine*) appuyèrent vivement le député de Wiesbaden. Dans un pays de suffrage universel, disaient-ils, point n'est besoin d'inspecteurs de fabriques. Les abus, s'il s'en commet, portés à la tribune du Reichstag, divulgués par la presse seront facilement réprimés. Ils trouvaient suspecte la coalition des conservateurs et des révolutionnaires et rappelant aux premiers la triste situation des ouvriers agricoles, ils leur proposaient ironiquement d'établir l'inspection dans les grands domaines :

Le résultat de ces débats fut le vote de l'article 132 du « Code industriel ». Il confirmait la disposition de la loi prussienne de 1853, et maintenait le principe de l'organisation d'un corps de fonctionnaires spéciaux avec tous

les pouvoirs de la police locale, le droit d'inspection de jour et de nuit, etc. Mais ce n'était qu'une affirmation de principe, sans conséquences. L'administration ne nomma pas de nouveaux inspecteurs.

Une proposition présentée au Reichstag par les démocrates-socialistes demandait l'institution d'enquêtes parlementaires pour l'étude de la situation des classes ouvrières et la préparation des lois de réforme sociale. Tous les partis parurent favorables à cette mesure qui rappelait les nombreuses enquêtes du parlement anglais. Mais des motifs d'ordre pratique firent échouer la proposition. On en ajourna l'examen.

Une autre proposition d'une importance considérable avait été faite par les deux partis extrêmes du Reichstag. Conservateurs et démocrates-socialistes avaient proposé l'établissement d'une journée de travail maxima pour tous les travailleurs de fabriques. Nous ne faisons que mentionner ces propositions dont nous nous occuperons plus loin.

CHAPITRE II

LA LÉGISLATION DE 1878

§ 1. — *L'Exécution de la loi de 1853*

La législation prussienne adoptée en 1869 par la Confédération de l'Allemagne du nord et en 1871 par l'Empire allemand ne s'était occupée que des enfants et des jeunes ouvriers. La limitation de la journée de travail n'avait pas été étendue aux femmes et à plus forte raison aux ouvriers adultes. Et même en ce qui concerne les enfants elle ne protégeait que ceux qui travaillaient dans les fabriques, laissant de côté les jeunes ouvriers de l'atelier et de l'industrie à domicile. De plus le Reichstag de la Confédération n'avait pas introduit dans la législation nouvelle certaines dispositions protectrices édictées en exécution de l'article 10 du règlement de 1838. Cet article, nous l'avons vu, permettait aux ministres de la police, des finances et de l'hygiène publique de prendre toutes les mesures que pouvaient nécessiter la santé et la moralité des enfants de fabrique. Plusieurs ordonnances avaient

été édictées en exécution de cet article, notamment celle du 21 décembre 1846 interdisant l'emploi de jeunes gens de moins de 16 ans à la construction des chemins de fer et celle du 12 août 1854 qui interdisait encore aux jeunes ouvriers de moins de 16 ans le travail dans les mines et diverses occupations dangereuses. La nouvelle législation ne tenait pas compte de ces ordonnances.

Toute limitée qu'elle fut à une fraction très minime de la population des fabriques la nouvelle législation allemande avait beaucoup de peine se réaliser dans la pratique. L'inspection rudimentaire, confiée à la police locale devait être complètement transformée, 3 inspecteurs de fabrique avaient été nommés en Prusse, un à Arnsberg, un à Aix-la-Chapelle, un à Düsseldorf. En 1874 un nouveau fut nommé à Berlin et un encore en Silésie. Impuissants par leur petit nombre et le manque de direction centrale ils ne réussissaient pas à faire respecter la loi.

Tout l'effort ultérieur de la législation allemande devait donc converger vers ces deux points : 1° Extension de la limitation légale de la journée de travail aux femmes et aux adultes, aux ateliers et à l'industrie à domicile ; 2° Organisation d'une inspection sérieuse, condition indispensable d'une application régulière des mesures de protection.

Dans la période que nous allons étudier des efforts continus furent faits pour perfectionner la législation à ces deux points de vue. Mais tandis que l'extension des mesures protectrices n'aboutit que très partiellement et dut être en grande partie ajournée l'inspection au contraire subit une transformation heureuse. Les germes

déposés dans la loi de 1853 se développèrent et la mise en œuvre de la législation du travail fut enfin confiée à un corps de fonctionnaires spéciaux qui rayonna sur tout l'Empire.

C'était en effet le besoin le plus urgent. La loi n'était presque nulle part appliquée, Des industriels étaient continuellement dénoncés par la presse socialiste. Un journal catholique « *Concordia* » fit une enquête privée en 1872 et s'adressa directement aux fabricants et aux chambres de commerce. Un industriel de *Bielefeld* (1) répondit que les prescriptions légales en faveur des enfants de 14 à 16 ans (journée de 10 heures) ne recevaient aucune application. Dans le *Württemberg* (2) les constatations étaient analogues. En *Bavière* (3) le synode diocésain protestant siégeant à *Kaiserslautern* en 1872 se plaignait que des enfants de 10 ans fussent soumis dans les fabriques à un travail d'une durée de 7 heures 1/2 à 10 heures 1/2 et à une présence de 5 heures à l'école et que le repos du dimanche demeurât lettre morte pour eux. A *Olsbrücken* des enfants de 12 ans travaillaient de 12 à 14 heures dans les fabriques et avaient de plus 4 heures de chemin à faire tous les jours, Parfois on les envoyait le jour à l'école et la nuit aux fabriques.

Mais c'est en *Saxe* que se commettait le plus d'abus. La violation de la loi y était générale. Après enquêtes les chambres de commerce saxonnes écrivaient « que les « prescriptions sur le travail des enfants ne sont en rè-

1. *Concordia*, 16 mai 1872, p. 154.

2. *Concordia*, 23 mai 1872, p. 161.

3. *Concordia*. 20 juin 1872, p. 200.

« gle générales observées que dans la mesure où elles
« s'accordent avec l'intérêt des fabricants et des parents
« et, que après comme avant la loi, les enfants sont
« employés avant l'âge de 12 ans si on le juge utile (1). »

La police locale avait été dans les districts saxons d'une indulgence extrême. Sur les dénonciations incessantes et les mises en demeure des journaux « démocrates socialistes » le ministre saxon dut intervenir. Il prescrivit à l'administration de veiller à une rigoureuse observation de la loi. Ce qui fut fait au grand étonnement et au profond dépit des industriels habitués à plus de complaisance (2).

Ainsi atteints les fabricants saxons n'obéirent pas sans protestations répétées. Les chambres de commerce firent une enquête approfondie sur l'application de la législation ouvrière ; elles constatèrent qu'elle était unanimement violée. La chambre de commerce de *Plauen* en conclut non pas au défaut de bonne volonté des fabricants, ni au manque de zèle de la police, mais à l'inapplicabilité de la loi. Le 6 février elle pria le gouvernement saxon de vouloir bien appuyer auprès du gouvernement central une modification de la législation. Elle demandait pour les enfants de 12 à 14 ans une journée de 7 heures à la place de celle de 6, la suppression de la limitation à 10 heures pour les jeunes ouvriers de 14 à 16 ans, enfin le rétablissement pour cette même catégorie de travailleurs du travail du dimanche.

1. Rapport de la commission de la chambre du commerce et de l'industrie de *Plauen* sur le travail des enfants dans les fabriques du 23 septembre 1874, p. 5.

2. *Concordia* 22 février 1872, p. 64 ; 25 avril 1872, p. 130.

La disposition qui se heurtait le plus à l'obstination patronale était celle qui limitait à 10 heures de travail des jeunes ouvriers de 14 à 16 ans. Les patrons ne pouvaient se résoudre à appliquer cette disposition qui les eut obligés dans certains cas à limiter à 10 heures le travail des adultes. Sur ce point la résistance était générale. Réunions patronales, pétitions, tout fut mis en œuvre pour amener une modification de la loi.

Beaucoup d'industriels demandaient aussi l'extension de la législation ouvrière à l'industrie domestique et aux ateliers. Les chambres de commerce de *Plauen* (1) et de *Chemnitz* (2) firent des propositions en ce sens au ministre saxon. On invoquait l'exemple récent de l'Angleterre ses lois de 1867 et de 1871. On craignait avec raison que l'interdiction ou la limitation de la durée du travail dans les fabriques ne refoulât les jeunes enfants dans l'industrie à domicile où le travail était plus long, plus fatigant, souvent plus démoralisant.

Une réforme était donc nécessaire. L'inexécution de la loi provoquait une irritation d'autant plus grande que l'industrie se trouvait alors dans une période de grande prospérité et que femmes et enfants étaient de plus en plus absorbés par les fabriques. Le monde universitaire joignit son effort à celui de la classe ouvrière et des partis politiques. Le cercle pour la politique sociale (*Verein für social politik*) s'était, dans sa première réunion d'*Eisenach*, prononcé énergiquement pour une plus large ex-

1. Commissionsbericht der chemnitzer Kammer, 30 mai 1872.

2. Commissionsbericht der Plauenschen Kammer, 23 septembre 1871.

tension de la loi et pour une inspection efficace. Le *Reichstag* donna l'impulsion dernière. Dans sa séance du 30 avril 1830 il pria le chancelier de l'empire d'ordonner une enquête dans le but de s'assurer si des mesures étaient nécessaires contre le travail excessif et le travail du dimanche des jeunes ouvriers et des femmes. Le 21 janvier 1874 le *Conseil fédéral* acceptait cette proposition et une enquête fut ordonnée.

§ 2. — L'enquête de 1874.

Comme les enquêtes antérieures et notamment celle de 1825 qui fut l'origine de la législation ouvrière en Prusse l'enquête de 1874 fut purement administrative. L'Empire ne suivit pas l'exemple de l'Angleterre ; elle n'institua pas une de ces commissions parlementaires se déplaçant sur tous les points du pays, entendant elle-même les intéressés et recevant ainsi une impression vivante et décisive des conditions de la vie ouvrière. L'enquête de 1874 fut poursuivie par les fonctionnaires locaux qui envoyèrent une série de questions aux fabricants, ecclésiastiques, inspecteurs d'école, membres des chambres de commerce ou qui encore les invitaient à venir déposer devant eux. Les réponses devaient être centralisées et soumises au parlement.

Les ouvriers furent très rarement interrogés. En Prusse, à Aix-la-Chapelle, à Arnsberg, on s'en excusait par le prétexte ridicule qu'on ne trouvait pas d'ouvriers

compétents. En Bavière et en Württemberg, on ne se donnait même pas la peine d'une excuse (1). L'enquête portait, ainsi que l'avait ordonné le Reichstag, sur le travail des femmes et des enfants. Voici les résultats généraux auxquels elle aboutit :

En ce qui concerne les femmes dont la législation ne s'était pas occupée encore, le besoin d'une réglementation se faisait de plus en plus sentir. Le nombre des femmes travaillant dans les fabriques augmentait rapidement par suite des progrès techniques. Dans les 16 branches d'industrie soumises à l'enquête, 225.964 femmes étaient occupées, dont 119.313, soit 53 0/0, en *Prusse* ; 41.171, soit 18 0/0 en *Saxe* ; 18.655, soit 8 0/0, en *Bavière* ; 15.829, soit 7 0/0, dans le *grand duché de Bade* ; 11.407, soit 5 0/0, dans le *Württemberg* ; etc., etc. Elles étaient surtout employées dans l'industrie textile qui en occupait 106.226, dans les manufactures de cigarrés (34.361), dans les fabriques de papier et de carton (14.761), dans les fabriques de sucre (14.537). 10.000 travaillaient dans les mines. Dans ces 16 branches d'industrie, on comptait 566.500 ouvriers adultes, ce qui faisait une proportion de 72 0/0 d'hommes et 28 0/0 de femmes. Mais cette proportion variait considérablement dans les diverses régions de l'Empire. Dans le *grand duché de Bade*, par exemple, le nombre des ouvrières était supérieur à celui des ouvriers ; en *Bavière* et en *Württemberg*, il y avait égalité (2).

1. Stieda, *Deutschlands socialstatistische Erhebungen (Jahrbuch für Gesetzgebung Verwaltung und Volkswirtschaft. 1877, NF Bd I, p. 208 et suivantes.*

2. Stieda, *op. cit.*, p. 209.

Les femmes mariées n'étaient qu'une minorité ; elles atteignaient à peine un quart du chiffre total des ouvrières. 24 0/0 étaient âgées de 16 à 18 ans, 42 0/0 de 18 à 25 ans et 34 0/0 de plus de 25 ans. Dans cette dernière catégorie, plus de la moitié des ouvrières étaient mariées.

Ces derniers chiffres étaient particulièrement intéressants. C'est surtout au point de vue des intérêts de la famille qu'une fraction considérable de l'opinion demandait la limitation et même l'interdiction du travail des femmes mariées. Or, l'enquête établissait qu'un quart seulement des ouvrières de fabriques avaient charge de famille, soit un peu plus de 50.000 pour les 16 branches d'industrie dont elle s'occupait. Le danger était donc encore assez limité et l'on ne se décida pas à une réforme.

Le travail des ouvrières était d'une durée moyenne de 10 à 11 heures. Il durait d'ordinaire de 6 ou 7 heures du matin à 6 ou 7 heures du soir, interrompu par des pauses d'une durée totale de 1 heure 1/2 à 2 heures. Toutefois, dans quelques industries, la journée de travail se prolongeait bien davantage. Dans l'industrie textile, elle atteignait souvent 13 heures. Dans le district de *Liegnitz*, elle était parfois de 16 heures.

Quant aux salaires, ils variaient de 1 mark 80 par semaine (dans les fabriques de chocolat du district de *Bautzen* en *Saxe*), à 18 marks (dans quelques industries d'*Aix-la-Chapelle*). La moyenne variait assez avec les régions. A *Brême*, elle était de 10 marks, dans d'autres parties de la *Prusse*, de 3 marks 80 seulement par se-

maine. La moyenne ordinaire variait entre 5 à 8 marks.

Le travail de nuit était justement employé dans les branches d'industrie où les femmes étaient en grand nombre. C'est ainsi qu'en *Prusse*, il avait été introduit dans l'industrie textile, les fabriques de sucre, de verre, de papier, etc. Il durait généralement de 10 à 12 heures, interrompu par des pauses d'une durée de 1 heure 1/2 à 2 heures.

Le travail du dimanche était encore plus général. Sans doute il n'était pas obligatoire. Mais les femmes étaient ou attirées par l'appât d'un plus haut salaire ou sous la menace d'un renvoi. La *Saxe* était à cette époque le seul Etat qui eût interdit le travail du dimanche dans les fabriques.

Certains industriels prenaient quelques mesures protectrices en faveur de leurs ouvrières. Souvent, on leur permettait de quitter le travail une demi-heure avant les hommes au moment du dîner pour vaquer à leurs occupations de ménage. Dans quelques fabriques, les femmes ne pouvaient reprendre le travail que quelques semaines après leurs couches et les industriels leur payaient pendant ce temps la moitié de leur salaire normal.

En ce qui concerne la santé des ouvrières de fabrique les dépositions n'étaient guère favorables. Le rapport sur la Prusse dit expressément : « Il y a très peu de districts « où le travail des fabriques n'ait pas exercé une influence nuisible sur la santé des ouvrières ». La poussière des ateliers et les déchets de fabrication, l'aspiration de gaz et de vapeurs toxiques développaient chez elle la chlorose, l'anémie et les maladies professionnel-

les (1). Les déposants cherchaient à atténuer l'impression produite en mettant en relief les dangers plus graves encore de l'industrie à domicile, le manque d'air et de ventilation des petits ateliers. La condition des ouvrières de fabrique n'en était pas moins dangereuse et pour elles-mêmes et pour la race. A *Augsburg* de 1871 à 1873 les décès de nourrissons étaient de 65 0/0 dans la population des fabriques, ils n'étaient dans le reste de la population que de 43 8/0. A cette même époque 66 0/0 de la population ouvrière était impropre au service militaire, tandis que dans le reste de la population 45 0/0 seulement de jeunes gens étaient mis en réforme (2).

Quant à la moralité elle laissait grandement à désirer. C'est surtout en *Bavière* et en *Wurtemberg* que s'élevaient les plaintes à cet égard.

Les industriels ne se montraient guère disposés à étendre aux femmes la protection de la loi. 3 solutions étaient possibles : 1^o interdiction pour les femmes du travail de fabriques, 2^o limitation de ce travail, ou enfin 3^o mesures et précautions pour préserver la santé des ouvrières. Ces diverses solutions furent en général repoussées.

C'est contre la première naturellement que les objections les plus nombreuses et les plus vives s'accumulèrent. Elles pouvaient se ramener à deux. On invoquait d'abord l'intérêt de la production nationale. Certaines industries s'adressaient de préférence aux femmes particulièrement aptes à quelques travaux exigeant plus d'habileté et de savoir faire. C'était surtout le cas dans l'in-

1. Stieda. *op. cit.*, p. 213.

2. Stieda, *op. cit.*, p. 214, etc.

dustrie textile. De plus la suppression du travail féminin eut provoqué un vide dans les réserves de main-d'œuvre ouvrière. Il eut fallu rechercher l'élément masculin, recruter des travailleurs dans les campagnes, ce qui eut nui considérablement à l'agriculture. Enfin le travail masculin limité d'ailleurs par les exigences du service militaire qui absorbe les forces les plus vives de la nation eut imposé à l'industrie des sacrifices trop élevés, eut abouti sans doute à une élévation des prix et mis l'industrie nationale hors d'état de soutenir la concurrence des autres pays sur le marché international.

A ces raisons d'ordre technique et économique les industriels ajoutaient des considérations plus sentimentales. Ils présentaient l'interdiction du travail des femmes sous les couleurs les plus sombres au point de vue de la vie ouvrière elle-même. Les veuves, les femmes abandonnées ou mariées à des prodigues seraient privées de la ressource de leur travail et abandonnées à la charité publique. D'ailleurs la misère, les privations n'étaient-elles pas plus redoutables pour les familles ouvrières que le travail physique avec la possibilité d'une vie plus confortable ? C'était l'avis presque unanime. Des exceptions se produisirent cependant. Quelques industriels acceptaient volontiers l'interdiction du travail des femmes. Ils soutenaient que la femme occupée aux travaux domestiques compensait amplement par ses occupations de ménage le gain qu'elle pouvait réaliser à l'usine. C'était d'ailleurs la condition d'une vie de famille plus parfaite et d'une convenable éducation des enfants.

La seconde solution, la limitation du travail des fem-

mes ne trouva pas un accueil plus favorable. Très peu d'industriels adhèrent à cette idée. La concurrence internationale était toujours le plus grand obstacle. En *Saxe* on prétendait que ce serait la ruine de toute l'industrie du pays, que les filatures ne pourraient soutenir la concurrence de la *Suisse* et de l'*Angleterre*, l'industrie du lin la concurrence de l'*Autriche*, l'industrie du drap celle de la *Belgique* et de l'*Angleterre*, l'industrie du papier celle de l'*Angleterre*, de la *Belgique*, de la *France* et de l'*Autriche*, etc.. etc. A tous les moments de l'évolution de la législation protectrice nous nous heurterons à cet argument qui arrêta les pouvoirs publics et qui fut un continuel obstacle aux mesures humanitaires dès les débuts, dès 1820.

Quant aux mesures de protection à prendre dans l'usine pour préserver la santé ouvrière on prétendait que tout était fait dans ce sens et que la législation en vigueur suffisait. C'était donc une fin de non recevoir absolue qu'opposaient les industriels à une protection quelconque du travail féminin.

En ce qui concerne les jeunes ouvriers l'enquête ne révéla pas de dispositions plus favorables. Les industries sur lesquelles elle avait porté occupaient 88.000 jeunes ouvriers, dont 24 0/0 de 12 à 14 ans et 76 0/0 de 14 à 16 ans. Ils représentaient environ 1/10 de la population ouvrière totale de ces industries qui comptaient 880.000 travailleurs. Les salaires étaient minimes. Pour les ouvriers de 12 à 14 ans ils variaient de 1 à 9 marks par semaine ; la moyenne ordinaire était de 3 marks. Pour les ouvriers de 14 à 16 ans ils variaient de 1 mark 50 à

13 marks 50 par semaine et la moyenne était de 5 marks (1).

Les prescriptions législatives n'étaient guère observées. Les jeunes ouvriers travaillaient pendant les pauses, contraints par les parents avides ou retenus dans les salles de travail par le mauvais temps. Les jeunes ouvriers de 14 à 16 ans travaillaient comme les adultes. Souvent condamnés aux amendes légales les directeurs de filatures récidivaient sans cesse. Ils alléguaient la nécessité pour l'industrie d'un travail plus prolongé. Des enfants au-dessous de 12 ans étaient souvent occupés. Un directeur d'école du district de *Zwickau* en *Saxe* disait dans sa déposition que les fabriques occupaient régulièrement des enfants de 7 et 8 ans. Quand la police paraissait on les cachait entre des ballots de marchandises.

Naturellement les industriels s'élevèrent contre toute mesure de protection nouvelle. Beaucoup allèrent plus loin et demandèrent qu'on adoucît en leur faveur la rigueur de la loi. En *Saxe* et en *Bavière* on demandait d'abaisser le plus possible l'âge d'admission des enfants aux fabriques, surtout pour l'industrie du verre. Il fallait, disaient les fabricants, les habituer tout jeunes à ce travail pour en faire des ouvriers capables. Ailleurs on demandait le rétablissement du travail de nuit pour les jeunes ouvriers. Dans le *Palatinat*, des industriels prétendaient que la suppression du travail de nuit pour les enfants avait rendu impossible le travail de nuit des adultes, que les industries avaient de ce chef réduit leur

1. Stieda, *op. cit.*, p. 219 et suiv.

production de 50 0/0 et ne pouvaient soutenir la lutte avec les concurrents étrangers. Dans les tuileries surtout et les verreries on demandait une plus grande liberté d'exploitation.

Il serait pourtant injuste de passer sous silence les tendances généreuses de quelques industriels. Certains demandaient l'interdiction absolue du travail des fabriques pour les enfants astreints à l'obligation scolaire et la limitation de la journée de travail à 6 heures pour les jeunes ouvriers de 14 à 16 ans. A *Dankzig*, à *Marienwerder*, à *Breslau* un courant semblable se manifesta.

Une des mesures essentielles, primordiales était la réorganisation de l'inspection. Au moment de l'enquête cinq inspecteurs de fabriques étaient en fonction. Pour tout le reste de l'Empire la surveillance était abandonnée à la police locale qui n'intervenait que mollement. Une réforme était nécessaire. Les violations de la loi étaient journalières. Dans la province de *Arnsberg* (en Prusse) par exemple, l'inspecteur des fabriques avait du 1^{er} juin 1872 au 15 novembre 1874 visité 2034 fabriques et dressé dans 526 d'entre elles 2780 contraventions (1). Et les contraventions devaient être sans doute bien plus nombreuses dans les districts qui n'avaient pas d'inspecteurs.

Il est naturel que dans ces circonstances les industriels se soient opposés violemment à la création d'un corps complet d'inspecteurs de fabriques. Ils invoquèrent la nécessité de la discipline qui se serait relâchée par l'intrusion de tiers dans les rapports entre patrons et

1. Stieda, *op. cit.*, p. 222...

ouvriers. Ils agitèrent le spectre de la guerre civile, de la révolution sociale. Les ouvriers, disaient-ils, comprendraient très mal cette mesure, ils croiraient à un commencement de réalisation du programme des démocrates-socialistes (1) Ces patrons en rebellion avec la loi n'avaient pu découvrir d'arguments plus solides.

Le 27 février 1877, les résultats de l'enquête furent soumis au Reichstag. Étudiés par les divers partis, ils donnèrent lieu à des propositions diverses qui furent discutées dans trois séances successives, du 16 au 18 avril 1877. Elles émanaient du parti du centre, du parti démocrate-socialiste, du parti libéral, de l'association des fileurs allemands représentés par *Lohren*, enfin du gouvernement lui-même. Ces divers projets furent renvoyés à une commission spéciale. La discussion générale avait, d'après les paroles du président de la chancellerie impériale, « élucidé la question et facilité l'élaboration de la « loi. Elle avait prouvé que la grande majorité était d'accord avec les gouvernements confédérés pour ne pas « toucher aux principes du Code industriel et à la liberté « de l'industrie. »

La commission ne put étudier sérieusement les diverses propositions, la session du Reichstag touchant à sa fin. Elle les transmit au gouvernement qui présenta, à la session nouvelle, un projet définitif. Les motifs exprimaient que « conformément à l'opinion dominante au « Reichstag la révision se limiterait aux points où le besoin de réforme s'était le plus fait sentir et sur lesquels

1. Stieda, *op. cit.*, p. 222...

« les opinions des divers partis avaient pu s'accorder. » En conséquence, le projet du gouvernement était très modeste. Nous ne nous occuperons que de la partie qui fait l'objet de cette étude, de celle qui se rapporte à la limitation légale de la durée du travail.

§ 3. — *La loi de 1878.*

C'est surtout sur quatre points essentiels que porta l'effort du Reichstag. Nous les étudierons successivement. Ce sont : 1° le repos dominical ; 2° le travail des enfants et des jeunes gens ; 3° le travail des femmes ; 4° l'inspection.

A. — *Le repos dominical.*

Le projet du gouvernement formulait ainsi le nouvel article 105 du Code industriel.

« Les rapports entre employeurs et employés sont l'objet de la libre entente des parties, sous réserve des limitations apportées par les lois d'Empire.

« Les employeurs ne peuvent obliger leurs ouvriers à travailler les dimanches et jours fériés, sauf pour les industries ne souffrant pas de délais ou d'interruption à raison de leur nature technique.

« Les divers États de l'Empire détermineront eux-mêmes leurs jours fériés ».

Le projet du gouvernement n'interdisait donc en aucune façon le travail du dimanche. Il prescrivait simplement

que les employeurs *ne pourraient obliger* leurs ouvriers à travailler les dimanches et jours de fête. Cette disposition existait d'ailleurs déjà dans la législation antérieure en termes à peu près identiques. Une longue et vive discussion se produisit dans la commission et en séance plénière. Une grande partie du Reichstag désirait consacrer par la loi le repos dominical.

S'appuyant sur une pétition du « Comité central de propagande de l'Eglise évangélique allemande » (1), le parti conservateur allemand avait proposé en commission de remplacer le paragraphe 2, alinéa 1, de l'article 105 (ainsi conçu : « Les employeurs *ne peuvent obliger* leurs ouvriers à travailler les dimanches et jours fériés »), par cet autre texte : « Les travaux industriels *sont interdits* les dimanches et jours fériés ». Beaucoup de membres de la commission appuyèrent cette proposition. Le gouvernement la combattit, soutenu à son tour par les libéraux. Ceux-ci admettaient sans doute que le repos du dimanche est une excellente chose, mais ils ne voulaient pas isoler cette question et l'abstraire des conditions économiques et industrielles qu'on devait aussi prendre en considération. Il fallait, d'après eux, abandonner à la législation de chaque État le soin de régler cette question d'après les exigences morales des populations et les nécessités de l'industrie. Le résultat de ces débats fut l'adoption par la commission en deuxième lecture du seul paragraphe 1^{er}

1. Gensel : « Dar Gesetz betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung » (*Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, 1878, NF, Bd II, p. 637).

de l'article 105. Par 10 voix contre 8, un nouvel article 105 *a* fut voté, dont les dispositions étaient les suivantes :

« Les employeurs ne peuvent obliger leurs ouvriers à travailler les dimanches et jours de fête. Il leur est interdit de les occuper ces mêmes jours dans les fabriques et les travaux de construction. Dans les industries où le travail de nuit est la règle, l'interdiction ne s'étend que de 6 heures du matin à 6 heures du soir.

« Les travaux nécessaires à la reprise du travail le lendemain et ceux qui, à raison de leur nature technique, ne souffrent pas de délais ou d'interruption, ne tombent pas sous l'application du présent article.

« Des exceptions pourront être accordées à certaines industries par décision du Conseil fédéral.

« En cas de nécessité urgente la police locale pourra permettre le travail les dimanches et jours de fêtes.

« Les divers Etats de l'Empire détermineront eux-mêmes leurs jours fériés ».

C'était donc l'interdiction du travail du dimanche qui triomphait dans la commission. Le gouvernement la combattit vivement en séance plénière. Il fit ressortir tous les inconvénients de cette proposition, la difficulté pour le conseil fédéral de déterminer les exceptions qu'elle prévoyait, les dangers qui en résulteraient pour l'industrie, enfin le caractère tendancieux de cette proposition qui n'était d'après lui que l'acheminement à l'établissement d'une « journée de travail normale (1) ».

1. Les dernières paroles du Ministre ne tombèrent pas dans le vide. Le député socialiste Most reprit aussitôt sa proposition sur la limitation à 10 heures de la journée de travail des adultes et la motiva en ces termes : « La résolution que vous venez de prendre nous encourage, mes amis politiques et moi, et nous donnent quelque espérance pour la proposition que j'ai à motiver. Tous les arguments que vous venez d'invoquer contre le travail du dimanche on peut tout aussi bien les invoquer contre une durée excessive de la journée de travail ».

Mais le Reichstag ne se laissa pas convaincre ; il vota en deuxième lecture le texte de la commission à la majorité de 123 voix contre 117.

En troisième lecture deux propositions furent faites, l'une par le grand industriel *von Stumm* qui compliquait encore davantage le texte adopté en deuxième lecture, une autre qui tendait au rétablissement du texte primitif du projet du gouvernement. Cette dernière proposition fut adoptée par 132 voix contre 131. C'est donc à une voix de majorité qu'était définitivement repoussée l'interdiction légale du travail du dimanche.

B. — *Travail des enfants et des adolescents.*

Les changements ne furent pas ici non plus considérables. Ils portèrent surtout sur les détails. Quelques perfectionnements furent cependant réalisés. D'après l'ancienne législation les enfants au-dessous de douze ans n'étaient pas absolument écartés du travail. C'est seulement une « *occupation régulière* » qui leur était interdite. Naturellement une disposition aussi vague devait entraîner bien des abus. La loi nouvelle fut nette sur ce point ; elle interdit *toute occupation* aux enfants de cet âge.

Une autre disposition importante de la nouvelle loi fut le pouvoir discrétionnaire qu'elle accordait au Conseil fédéral. Celui-ci fut d'après le texte de l'article 139 du Code industriel interdire l'emploi des jeunes ouvriers dans les branches d'industrie présentant des dangers particuliers pour leur santé ou leur moralité. Le Conseil fédéral pouvait interdire purement et simplement l'em-

ploi de jeunes ouvriers dans ces industries ou subordonner cet emploi à certaines conditions. Le gouvernement avait ainsi motivé cette mesure : « Quelques industries pré-
« sentent des dangers particuliers pour le développement
« physique et la moralité de la jeunesse. Les observations
« faites par exemple dans les fabriques de cigares, d'allu-
« mettes, de préparation du lin, d'aiguilles ont démontré
« la nécessité de mesures de protection. Des expériences
« semblables ont obligé les législations anglaise et fran-
« çaise à prendre des mesures analogues. Le projet suit
« leur exemple en réservant à l'administration, dans une
« mesure plus modeste à la vérité, le pouvoir de subor-
« donner pour quelques industries l'occupation de jeu-
« nes ouvriers à l'exécution de certaines conditions » (1).

Cette disposition introduisait ainsi un principe dont nous retrouverons plus tard des applications importantes dans la législation ouvrière allemande. Elle confiait au Conseil Fédéral — un des deux organes de la législation — un pouvoir discrétionnaire. Le Conseil fédéral devait en user trop largement au gré de certains partis et souvent des tentatives furent faites dans la suite pour lui enlever ce pouvoir dangereux.

Enfin des exceptions furent apportées à la limitation du travail des jeunes ouvriers. En cas d'interruption du travail par suite d'événements naturels ou d'accidents inévitables l'administration supérieure pouvait dispenser pour la durée de 4 semaine de l'observation des prescriptions légales. Pour un laps de temps plus considéra-

1. Gensel. *op. cit.*, p. 659.

ble l'autorisation du chancelier était nécessaire. Enfin en cas d'urgence absolue la police locale pouvait accorder des exceptions pour une durée de 14 jours.

Mais le Conseil Fédéral obtenait des attributions encore plus importantes. Il pouvait soustraire au droit commun et soumettre à des prescriptions moins sévères et pour une durée illimitée certaines branches d'industrie. C'est ainsi que dans les filatures on autorisa une journée de travail de 11 heures pour les jeunes ouvriers de 14 à 16 ans. Le travail dans cette industrie était moins fatigant et sa nature technique exigeait une durée de la journée de travail indentique pour tous ceux qui y étaient employés.

Dans ce dernier cas cependant le Conseil Fédéral devait faire part au Reichstag des exemptions accordées, à la prochaine séance.

C. — *Travail des femmes.*

En ce qui concerne le travail des femmes de longues discussions eurent lieu. Une grande partie du Reichstag voulait en effet étendre aux ouvrières les mesures de protection accordées par la loi aux jeunes ouvriers. Mais comme pour la question du repos dominical ces discussions n'aboutirent qu'à quelques modifications peu importantes de la législation en vigueur. Le gouvernement, après la discussion d'ouverture, avait, comme nous l'avons vu, décidé de limiter étroitement la portée de la loi nouvelle. Il s'opposa à l'introduction de mesures à ses yeux trop radicales.

. Néanmoins, en première lecture les partisans de la limitation légale du travail des femmes triomphèrent sur quelques points. Ils invoquèrent l'intérêt de la famille : base de la société et insistèrent sur la moralité souvent mise en péril par le travail de fabrique, sur le ménage délaissé, sur les enfants confiés à des étrangers et privés des soins maternels. Les législations étrangères avaient d'ailleurs donné l'exemple, et, dans le pays un mouvement puissant s'était produit qu'il était de l'honneur du parlement de faire aboutir. C'est en vain que le gouvernement combattit ces tendances. Le Reichstag vota en première lecture l'interdiction du travail de nuit et l'obligation de pauses déterminées pour les ouvriers âgés de plus de 16 ans.

Cependant la discussion en deuxième lecture se termina par le rejet des mesures adoptées tout d'abord. Le gouvernement renouvela avec insistance les raisons qu'il avait données dans l'exposé des motifs. Ceux-ci interprétant les résultats de la dernière enquête mettaient surtout en lumière l'absence de nécessité de mesures extrêmes. « Le projet, lisait-on, n'a pas suivi l'exemple
« d'autres législations qui ont cru devoir étendre aux
« ouvriers adultes la protection accordée aux jeunes ou-
« vriers. Les résultats de la dernière enquête sur le
« travail des femmes ne sont pas de nature à justifier
« pour l'Allemagne un pas dans cette voie. Le trouble
« profond qui en résulterait pour l'industrie obligée de
« transformer en partie ses installations et pour les
« populations ouvrières ainsi privées d'une source de
« revenus ne pourrait se justifier que si la nature et la

« durée du travail des femmes dans les fabriques ren-
« daient ces mesures indispensables. Mais ceci on ne
« saurait le prétendre pour le présent et ce n'est pas à
« craindre pour l'avenir... Dans la dernière enquête les
« abus n'ont pas été passés sous silence, mais ils sont
« très rares et n'ont pas de graves conséquences au point
« de vue de la santé et de la condition sociale des famil-
« les ouvrières. On peut d'ailleurs espérer que ces abus
« disparaîtront, même sans la contrainte de la loi ».

Le gouvernement insista à nouveau sur les graves conséquences que pourrait avoir une pareille loi pour les populations ouvrières. D'après les dernières statistiques 386.000 femmes étaient occupés dans la confection, 315.000 dans l'industrie textile, 93.000 dans les industries de l'alimentation, 29.000 dans l'industrie du papier et du cuir (1). Une intervention légale risquait ainsi d'atteindre un nombre considérable d'ouvrières et de les priver des moyens d'existence. Le Reichstag se laissa convaincre et les mesures en faveur des ouvrières se réduisirent en définitive aux trois suivantes :

D'une part défense fut faite d'occuper dans les fabriques les femmes accouchées pendant les trois premières semaines après l'accouchement. En second lieu le travail souterrain leur était interdit. Enfin l'on étendit aux femmes la mesure votée d'abord en faveur des jeunes ouvriers et par laquelle le Conseil fédéral pouvait pour certaines industries interdire absolument le travail ou le soumettre à certaines conditions. Il était plus particuliè-

1. Gensel, *op. cit.*, p. 661.

rement autorisé à interdire le travail de nuit des ouvrières dans ces branches d'industrie.

D. — *Inspection.*

Dans ses dispositions nouvelles la loi de 1878 n'introduisait que des mesures d'une portée très restreinte. Le Reichstag avait cédé sur tous les points. Une autre question était à régler, très importante et restée jusqu'alors indécise : l'organisation de l'inspection.

La majorité du Reichstag émue de l'inexécution presque générale des dispositions de la loi de 1853 était décidée à prendre des mesures énergiques. Le rapport de la commission s'exprimait en ces termes : « L'expérience a montré que la législation de fabriques restera « lettre morte si la loi ne prévoit pas l'organisation « d'inspecteurs de fabriques, qui aient non-seulement le « *devoir*, mais aussi la *possibilité* d'en assurer l'exécution. « Cette possibilité suppose une préparation technique « suffisante et aussi une indépendance absolue de ces « fonctionnaires. Il ne devrait pas dépendre du bon vouloir des divers états que des inspecteurs soient ou non « nommés pour l'exécution d'une loi d'empire. Nous « pourrions imiter avec profit l'exemple de l'Angleterre « dont le corps d'inspecteurs a développé une activité si « bienfaisante » (1). La commission demanda que des inspecteurs fussent nommés dans toutes les parties de l'Empire et qu'on délimitât très exactement leurs attributions.

1. Gensel, *op. cit.*, p. 662.

Sur ce point comme sur les précédents le gouvernement ne partageait pas les vues de la majorité. Il s'opposa au projet de la commission. La nomination d'inspecteurs de fabriques devait être réservée, d'après lui, au pouvoir discrétionnaire des divers Etats. Quelques industriels l'appuyèrent énergiquement et rééditèrent tous les arguments qui avaient fait échouer une première fois le projet de 1869 au Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord. *Lohren* en particulier s'éleva contre cette nouvelle invasion de bureaucrates et se plaignit amèrement du despotisme policier qui ne respectait plus les droits les plus élémentaires des industriels. Mais tous ces efforts furent vains. Le Reichstag se montra inflexible et rallia enfin le gouvernement à son point de vue. La généralisation du corps des inspecteurs de fabrique fut décidée.

Des inspecteurs devaient être nommés par les gouvernements des divers Etats pour assurer l'exécution de la loi, soit seuls, soit concurremment avec la police locale. Dans les Etats où il n'y avait que peu ou pas de fabriques le Conseil fédéral pouvait sur leur demande affranchir les gouvernements respectifs de cette obligation.

Les inspecteurs avaient toutes les attributions de la police locale, notamment le droit d'inspecter les fabriques à toute heure du jour ou de la nuit.

Chaque année ils devaient présenter un rapport au Conseil fédéral et au Reichstag.

Les rapports de compétence entre les inspecteurs et la police locale devaient être déterminés par les gouvernements des divers Etats.

CHAPITRE III

LA MONARCHIE SOCIALE.

De 1878 à 1890 il n'y a pas de progrès à signaler dans la législation protectrice du travail. Ce n'est pas à dire pourtant que l'idée de l'intervention de l'Etat eût subi un recul et qu'ont eût trouvé satisfaisantes les dispositions des lois en vigueur. Victorieuse sur les champs de bataille l'Allemagne organisait méthodiquement ses triomphes actuels sur un terrain plus pacifique. Elle préparait sa puissance économique et son industrie prenait un développement considérable. Après les quelques années de stagnation qui suivirent la formidable crise de 1873 un nouvel essor qui dure encore porta l'industrie allemande au premier rang des industries continentales. Ce fut une renaissance économique plus prodigieuse que les victoires qui créèrent l'Empire.

Mais ce progrès économique ne s'accomplissait passans entraîner après lui de funestes conséquences sociales. Les métiers en partie désorganisés, impuissants à lutter contre le grande industries, les masses prolétarisées, les femmes arrachées au foyer domestique et « in-

dustrialisées » comme les hommes, les jeunes gens de plus en plus absorbés à leur tour par le travail industriel : tel était l'envers social de cette évolution économique. La statistique officielle de 1882 donnait 3.423.689 ouvriers mâles et 200.113 employés sans compter l'agriculture. Et ce nombre croissait sans cesse, si bien qu'en 1895 la nouvelle statistique professionnelle livrait le chiffre de 5.247.897 ouvriers mâles plus 431.394 employés. Quant aux ouvrières leur chiffre était — l'agriculture encore à part — de 792.363 en 1882, plus 4.948 employées ; en 1895, il arrivait à 1.623.607 plus 14.550 employées. Dans les établissements tombant sous l'application de la législation des fabriques, c'est-à-dire dans la grande industrie le nombre des ouvrières au moment de la nouvelle législation en 1890 dépassait 500.000. Quant aux jeunes ouvriers leur nombre n'avait cessé de croître. Il était pour les enfants âgés de moins de 14 ans de 21.053 en 1886, de 22.913 en 1888, de 26.691 en 1890. Le nombre des jeunes ouvriers de fabrique de 14 à 16 ans était bien plus considérable. Dans les établissements soumis à la législation ouvrière il était en 1882 de 116.609, en 1889 de 135.477, en 1888 de 169.850 ; en 1890 il atteignait 204.350.

Le problème devenait donc de plus en plus difficile. Chaque jour de nouvelles couches de la population étaient entraînées dans les rouages industriels. La vieille législation de 1853 élaborée à un moment où la Prusse était surtout un Etat agricole devenait insuffisante maintenant que l'industrie avait pris la place prépondérante dans l'activité économique nationale. De nouvelles questions

se posaient. Fallait-il laisser se désorganiser la famille, laisser sans protection tous les adultes quelle que fut leur situation, ne pas prendre en mains les intérêts de la femme enlevée à son rôle traditionnel? Ces problèmes tous les partis se les posèrent. Et l'étude des misères sociales interprétées par des esprits divers, envisagées sous des points de vue différents aboutissait pour tous à une intervention nécessaire de l'Etat qu'acceptèrent à la fin les vieux partis libéraux.

§ 1. — *Courants de réforme*

A. — Le parti conservateur avait eu le premier une intelligence claire des funestes conséquences sociales de la révolution industrielle. Le premier aussi, tandis que le parti socialiste n'existait pas encore et que sa pensée était à peine formulée par ses théoriciens, il demandait une énergique intervention de l'Etat, il luttait contre les excès du libéralisme. Peut être, comme en Angleterre, n'était-ce qu'une forme de la lutte sourde que se livraient agrariens et industriels, et les intérêts ouvriers n'étaient-ils qu'une arme dont se servait une classe menacée dans sa puissance économique et politique par le capitalisme triomphant. Quoiqu'il en soit il semble bien que la tradition aussi jouât son rôle. Dans ce vieil Etat policier à peine arraché à l'absolutisme, où la puissance royale avait mainte fois pris en mains la cause des faibles, c'est à elle encore qu'on pensa pour redresser les abus

du régime industriel. Les philosophes et les économistes avaient gardé la vénération de l'état planant au-dessus des classes, arbitre des intérêts. Le vieux parti conservateur maintint cette tradition. De 1860 à 1870 surtout il mena une lutte énergique de protection ouvrière.

Sans doute pour quelques-uns la lutte était plus particulièrement dirigée contre la grande industrie. C'est tout le nouveau système économique qu'ils voulaient enrayer, pour empêcher la ruine complète des métiers et réveiller le vieil esprit corporatif. Leur idéal était la réunion du capital et du travail, et, cette union, ils la trouvaient réalisée dans les petits ateliers, dans les métiers. Leur politique était la politique de la classe moyenne (*Mittelstands politik*). C'est le programme qui fut d'abord soutenu par la « *Kreuz zeitung* » organe des vieux conservateurs (1). Mais cette politique était condamnée à l'impuissance. L'évolution économique la ruinait ; elle dissociait impitoyablement capital et travail et dissipait froidement le rêve des féodaux. C'est ce que mit en lumière Lassalle dans des pages décisives. Dès 1837 Rodbertus l'avait précédé dans cette voie et dans ses projets de réforme ouvrière il s'était résolument placé sur le terrain de la grande industrie.

Le parti vieux-conservateur les suivit. C'est ce que constate *Iörg* dans son « Histoire des partis sociaux en Allemagne ». « Il y a deux tendances différentes, dit-il, « dans le parti conservateur, l'une qui tend à une œuvre « purement négative et s'attaque simplement aux prin-

1. Rudolf Meyer : *Der Emancipations Kampf des vierten Standes*, 2^e édition, tome 1^{er}, p. 370.

« cipes du libéralisme, l'autre qui se place sur le terrain
« de la grande industrie pour y créer des organisations
« salutaires qui répareront les maux qu'elle a créés (1).
« La caractéristique des temps actuels », écrivait Wage-
ner en 1865 dans la *Kreuz zeitung*, « c'est la décomposi-
« tion, la dissolution de toutes les organisations et insti-
« tutions professionnelles, entre autres de celles qui
« réglaient la situation des travailleurs et qui les proté-
« geaient. La *question ouvrière* consiste aujourd'hui à
« remplacer ces organisations protectrices qui disparaîs-
« sent sans espoir de retour par de nouvelles institu-
« tions adaptées aux nécessités actuelles, pour mettre un
« frein à ce procès de décomposition sociale » (2).
Créera-t-on l'harmonie entre les intérêts et les classes,
les *organisera-t-on* ou voudra-t-on maintenir l'ordre et la
paix sociale par le Césarisme ? C'est ainsi que se posait
pour lui le problème. En attendant ces nouvelles institu-
tions, c'est à la sollicitude des pouvoirs publics que s'a-
dressaient les vieux conservateurs. L'aboutissant immé-
diat de leurs efforts devait être l'intervention de l'Etat.
Au Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord
ils proposaient l'organisation d'un corps d'inspecteurs de
fabriques et la *journée normale* de travail pour les ouvriers
adultes. *Wagner* et von *Brauchitschz* parlaient dans le
même sens que von *Schweitzer* le chef des Lassalliens, et
les libéraux dénonçaient cette coalition des deux partis
extrêmes.

Mais depuis 1870 cette politique avait été en grande

1. Rudolf Meyer, *op. cit.*, p. 368.

2. Rudolf Meyer, *op. cit.*, p. 373.

partie abandonnée par les conservateurs. La constitution de l'Empire, la réconciliation de Bismark avec le libéralisme, l'impuissance du parti conservateur à gagner les masses ouvrières absorbées peu à peu par la démocratie socialiste, tout cela détourna le gros du parti conservateur de ses préoccupations humanitaires et sociales. Un petit groupe resta fidèle à son passé sous l'influence du pasteur *Stoecker* et du professeur *Wagner* socialiste d'Etat déterminé. Quant à la masse des Agrariens, elle ne songea guère plus qu'à ses intérêts de classe. La direction, dans les milieux conservateurs, des idées de réforme passa à deux groupes puissants l'un par son autorité politique et religieuse, l'autre par le prestige de ses membres et leur influence morale : le parti politique du « Centre » et le « Cercle pour la politique sociale » (*Verein für social politik*).

B. — Le parti catholique restait fidèle à ses principes et à sa tradition en luttant pour la réforme ouvrière. Dès 1863, l'évêque Ketteler avait publié la « *Question ouvrière et le Christianisme* » (*Die Arbeiterfrage und das Christenthum*), où il acceptait les idées fondamentales de Lassalle. A la réunion de *Fulda* il avait essayé d'entraîner les évêques dans le mouvement réformateur, et en 1873 il avait fait entrer plusieurs revendications ouvrières dans le programme du « Centre », le parti politique des catholiques allemands. Sans doute, c'était une réforme morale qu'il avait surtout en vue et de laquelle il attendait les meilleurs résultats. Mais devant le développement inattendu de l'industrie, l'accroissement incessant des ouvriers de fabrique, le travail de plus en plus généralisé des

femmes, la dissolution de la vie de famille, il crut que des mesures législatives étaient inévitables.

Après la fondation de l'Empire, les fameuses luttes de Bismark et du « Centre », le Kulturkampf, avaient laissé à l'arrière-plan les questions ouvrières. Mais la question sociale réapparaissait dans les intervalles de ce combat entre le chancelier et le Catholicisme. A *Essen* et à *Aix-la-Chapelle*, un mouvement chrétien s'était dessiné, qui ne tarda pas à entrer en conflit avec la direction officielle du « Centre » accusée de tiédeur pour les revendications ouvrières (1). A *Essen*, le chapelain *Klausmann* avait fondé le « Cercle ouvrier catholique » qui comptait plus de 2.000 membres. A *Aix-la-Chapelle*, le chapelain *Kronenberg* avait fondé le « Cercle de Saint-Paul », qui en comptait plus de 5.000. Un congrès ouvrier chrétien fut convoqué en 1873 à Aix-la-Chapelle ; on y demandait la journée de 10 heures. En 1875, un deuxième congrès demandait l'exclusion des femmes du travail des fabriques et décidait de présenter des candidats aux élections pour le Reichstag.

Ce projet fut exécuté aux élections de janvier 1877. A Aix-la-Chapelle, le candidat des dissidents, Haaf, obtint 4.114 voix contre 4192 à Biegeleten, candidat du « Centre. » A Essen, Stötzel, candidat des dissidents, fut élu au second tour par 11.636 voix contre 7.660 obtenues par Forcade, candidat du « Centre. » Ces succès effrayèrent le « Centre. » Les luttes religieuses avaient d'ailleurs perdu de leur acuité. Une réconciliation fut préparée.

1. Thun, *Die Sozial politik des deutschen Katholizismus. Schmoller's Jahrbücher*, 1882.

Elle aboutit au cours de la même année. Le « Centre » acceptait au fond les revendications du socialisme chrétien et le comte *Galen* les formulait le 23 mars 1877 à la tribune du Reichstag.

Depuis, le « Centre » a toujours été au premier rang dans les combats parlementaires pour la protection ouvrière. C'est lui qui, dès 1878, faisait voter la généralisation de l'institution des inspecteurs de fabriques. En 1882, un de ses membres *Hertling* développait dans une interpellation tout un programme de réformes ouvrières en partie réalisé à l'heure actuelle. *Hertling*, l'abbé *Hitze*, *Lieber* furent toujours sur la brèche, et une grande part dans l'œuvre de la protection ouvrière est certainement due à leur action incessante.

C. — Le second des groupes qui propagèrent dans les milieux conservateurs et bourgeois les idées de réforme ouvrière est le « Cercle pour la politique sociale. » Constitué en 1873 après la réunion d'*Eisenach*, il incarnait une réaction puissante contre les anciennes directions de l'économie politique. Ses membres étaient pour la plupart des professeurs d'université et des économistes plus particulièrement imbus des idées de l'école historique. Leur préoccupation pratique était de corriger les abus du régime industriel et de contrebalancer le principe égoïste et individualiste par une réalisation de plus en plus grande du « principe moral. » Sans doute, ils acceptaient franchement les conquêtes industrielles et voyaient dans le capitalisme une étape supérieure de l'évolution sociale. Ce contre quoi ils protestaient, c'étaient les abus insupportables de ce régime de concurrence, l'écrasement des

faibles, la préoccupation exclusive des intérêts immédiats. La production des richesses n'était pour eux qu'un des côtés du problème ; ils tenaient aussi grand compte des autres aspirations humaines, des idées morales et de l'intérêt bien compris des générations futures. Pour la protection des faibles, pour la réalisation de l'idéal moral ils ne dédaignaient pas l'action législative, tout en accordant une place prépondérante au progrès de la moralité. Leur action fut considérable ; elle gagna peu à peu les couches de la population que ne pouvait atteindre la « Démocratie-socialiste ». Protection des jeunes ouvriers, protection des femmes, repos du dimanche et en général protection des faibles ! tel était leur programme social.

L'action de ces groupes fut immédiate. Ce sont les besoins les plus urgents, les abus les plus criants qu'ils mettaient en lumière. C'est sur la base de la société actuelle qu'ils préconisaient la réforme. Ainsi pris sur le vif, ménageant les intérêts antagonistes, tenant compte des nécessités industrielles et de la concurrence internationale leurs projets avaient de grandes chances de réalisation. Un autre courant au contraire n'eut pas d'action directe et immédiate qui cependant exerça une influence décisive sur la législation du travail, ce fut le parti de la « Démocratie-socialiste ».

D. Issu de la fusion des partisans de *Lassalle* et des disciples de *Marx* la « Démocratie-socialiste » eut dès les débuts de son activité en Allemagne une tendance à la réforme. Les idées de *Lassalle* étaient nettement réformatrices, et son but, si révolutionnaire fut-il en principe, il n'en poursuivait la réalisation que par une évolution

pacifique et le développement régulier des institutions. A l'imitation de Louis Blanc il préconisait en Prusse les associations ouvrières de production subventionnées par l'Etat. Ses tendances étaient aussi nationales, et, von *Schweitzer*, son disciple immédiat, prévoyant le rôle futur de la Prusse parmi les Etats allemands accentua encore davantage les préoccupations nationalistes de son parti.

Les marxistes avaient une confiance bien plus limitée dans la politique de réformes. *Marx* dans ses ouvrages d'économie politique et d'agitation avait insisté sur la nécessité révolutionnaire. Pour lui l'évolution capitaliste entraînait nécessairement d'un côté toujours plus de richesses et de puissance, de l'autre toujours plus de misère, de dégradation et d'asservissement. « La tendance générale de la production capitaliste », disait-il le 20 juin 1865 au conseil général de l'association internationale des travailleurs, « est non d'élever mais bien « d'abaisser l'étalon moyen des salaires c'est-à-dire de « pousser la valeur du travail plus ou moins à sa limite « minima ». Et la conclusion naturelle était celle-ci : « au lieu de la devise conservatrice, *un salaire normal pour une journée normale de travail* ils (les travailleurs) doivent inscrire sur leur bannière le mot d'ordre révolutionnaire *abolition du salariat* » (1).

C'est donc à l'abolition du régime capitaliste et non à des réformes que devait travailler le parti démocrate socialiste. Et cependant même chez Marx le côté réformiste

1. Karl Marx : Salaires, Prix et profits traduit par Charles Longuet, p. 103.

ne fut jamais oublié ; toujours il se mêla au point de vue négatif et doctrinaire. Dans sa lutte contre Bakounine qui voulait le renversement sans délai et sans lente préparation de la société bourgeoise Marx mit toujours en lumière la nécessité d'organisation de la classe ouvrière et l'impossibilité d'une révolution sans un prolétariat organisé, conscient et robuste. C'est ainsi qu'il en arrivait à introduire dans son programme d'action une série de réformes qui devaient élever la puissance physique et intellectuelle du prolétariat et le préparer à la révolution.

Aux débuts ce fut certainement le côté révolutionnaire qui domina. La réforme quoiqu'importante n'était qu'au second plan. Mais sous la pression des besoins ouvriers, à mesure que le parti s'agrandissait, qu'il entrait en contact avec la réalité complexe, qu'il se heurtait aux difficultés de la pratique il vit de plus en plus l'impossibilité d'une brusque main-mise sur toute l'organisation politique et économique de la société, et le côté réformateur du programme démocrate-socialiste passa au premier plan. Déjà au congrès de *Wyden* en 1880, quelque temps après le vote des lois d'exception, l'extrême gauche révolutionnaire se séparait du parti. *Most* un de ses chefs les plus intelligents et les plus énergiques allait en Amérique propager l'anarchie. Au congrès international de *Chur* on insistait sur la nécessité des réformes ; on proclamait que la communauté avait la charge du complet développement physique et intellectuel des individus et on adoptait un programme de législation du travail qui ne devait pas disparaître de l'ordre du jour.

D'ailleurs la politique sociale de Guillaume I, sa grande réforme des assurances contre la maladie, les accidents, l'invalidité et la vieillesse prouvaient par le fait qu'une réforme salubre était possible. Les masses ouvrières groupées derrière la démocratie socialiste ne pouvaient à la longue se contenter de formules théoriques et de vastes espérances. Le parti démocrate-socialiste n'affirma plus aussi dogmatiquement l'impossibilité d'une amélioration du sort des classes ouvrières. En 1885 il proposait au Reichstag un plan complet de législation ouvrière qu'il renouvela aux sessions ultérieures.

Sans doute ce programme eût été à ce moment difficilement réalisable. Il étendait la protection de la loi non seulement aux fabriques mais encore aux ateliers et à l'industrie à domicile, non seulement à l'industrie mais encore au commerce, aux transports, à l'agriculture. De plus les mesures proposées par les socialistes, telles que la journée de 8 heures, parurent beaucoup trop hardies. Uniquement préoccupés des intérêts ouvriers, les yeux fermés aux intérêts des autres classes de la population et aux nécessités implacables de l'industrie et de la concurrence internationale, leurs propositions furent souvent plus radicales que ne leur permettaient les conditions économiques. De sorte que leur influence ne fut qu'indirecte sur la marche de la législation industrielle. Leurs propositions ne furent pas acceptées, mais ils réprimèrent un élan vigoureux à la politique de réformes.

Tous ces courants d'idées devaient naturellement se traduire au Reichstag. A peine en effet la loi de 1878 fut-elle votée que des propositions nouvelles furent déposées

de divers côtés. Elles visaient surtout, au point de vue qui nous occupe de la limitation légale de la durée du travail, trois ordres de questions : 1^o la limitation du travail des femmes, 2^o le repos du dimanche, 3^o la limitation du travail des adultes.

§ 2. — *Nouveaux problèmes*

A. — Le travail des enfants avait été réglementé par la législation antérieure et les réformes proposées n'étaient qu'un perfectionnement des dispositions en vigueur. Le travail des femmes au contraire n'avait pas été l'objet de mesures sérieuses ; tous les partis étaient maintenant d'accord pour le protéger. Nous avons vu que le nombre des ouvrières de fabriques s'étaient considérablement accru. Les divers partis virent dans cette « industrialisation » de l'ouvrière une possibilité de dangers sérieux pour la famille et pour la race. Mais les points de vue étaient bien différents. Tandis que les « socialistes de la chaire » plus absorbés par les nécessités du moment n'avaient en vue qu'une limitation légale de la journée de travail, cette protection n'était pour les catholiques qu'un premier pas vers une solution bien plus radicale : l'interdiction du travail des femmes dans les fabriques. C'était pour eux une condition de vie de famille plus parfaite, un élément de conservation sociale. Acceptant les bases de la vie économique moderne, tablant avec les difficultés de l'industrie et de la

concurrence ils limitèrent leur prétention à l'exclusion des fabriques des femmes mariées et même pour celles-ci n'était-ce qu'un idéal dont la réalisation était une question d'avenir. Pour le moment ils se rencontraient avec les « socialistes de la chaire » sur un programme de protection.

C'est sur ce même terrain pratique que se plaça aussi la démocratie socialiste. A ses yeux le travail féminin, loin de constituer un mal redoutable pour les sociétés, était au contraire un instrument d'affranchissement. Par sa libération du foyer domestique, par la vie de fabrique et le travail indépendant la femme devait conquérir son indépendance économique et morale. Les rigueurs du travail industriel devaient être la rançon de sa liberté. Aussi, la démocratie socialiste n'avait-elle pas inscrit sur son programme l'interdiction du travail féminin, mais seulement sa limitation par la loi. Ses propositions ne différaient de celles des autres partis que par l'étendue de la protection qu'elles demandaient.

B. — Le grand nombre de voix qu'avait obtenu en 1878 au Reichstag la proposition d'interdiction du travail du dimanche prouve assez quel intérêt s'attachait à cette mesure. Le Reichstag s'était contenté cependant de reproduire les dispositions de la vieille ordonnance prussienne du 9 février 1849 qui enlevait toute valeur juridique à l'*obligation* de travailler le dimanche.

Le travail du dimanche et des jours fériés n'était certes pas général. Sous la pression des autorités ecclésiastiques quelques prohibitions avaient été faites dans les divers États. Mais inspirés le plus souvent par des motifs d'or-

dre religieux, ils n'interdisaient le travail que pendant les offices ou pendant une partie de la journée. Beaucoup n'interdisaient que les travaux bruyants qui pouvaient troubler le service divin. De 1870 à 1890, une série d'ordonnances avaient interdit le travail du dimanche dans les provinces de *Saxe*, de *Silésie*, de *Wesphalie*, de *Posen*. Mais des exceptions très nombreuses pouvaient être accordées par les autorités; elles n'étaient pas même déterminées par les ordonnances, de sorte que l'observation du repos du dimanche dépendait de l'arbitraire administratif, ordinairement de la police locale. Seuls le royaume de *Saxe*, par sa loi du 10 septembre 1870, et le gouvernement de *Düsseldorf*, par son ordonnance du 24 juin 1884, avaient introduit des mesures plus rigoureuses et déterminé les exceptions. L'ordonnance de *Düsseldorf* marquait notamment un progrès considérable et servit de type à la législation de l'Empire.

Une enquête fut demandée par le Reichstag en 1885. Elle fut faite par les soins du gouvernement. 39.261 patrons et 30.651 ouvriers furent consultés au moyen de questionnaires qu'on envoya dans les différentes régions de l'Empire. On consulta en outre des chambres de commerce, des syndicats ouvriers, des caisses de maladie, des corporations, etc. Des dépositions orales furent faites par des patrons et des ouvriers.

L'enquête s'étendait à 30 districts; elle s'occupait de 500.156 entreprises et de 1.582.591 ouvriers (1).

1. Stieda : « Die Reichsenquete über die sonntagsarbeit » (*Jahrbuch für Gesetzgebung Verwaltung und Volkswirtschaft*), NF. Bd XIII, p. 43.

Dans 58 0/0 des entreprises (288.939) et pour 42 0/0 des ouvriers (668.027) le repos du dimanche n'était pas observé (1). Il y avait à cet égard de grandes variations entre la grande et la petite industrie, entre l'industrie et le commerce. Il ne saurait être question cependant que de chiffres approximatifs, car on ne fit pas ces distinctions dans tous les districts

16 districts donnaient la proportion pour la *grande industrie*. Sur 29.930 fabriques occupant 450.755 ouvriers, on travaillait le dimanche dans 14.792 (49 0/0), occupant 134.359 ouvriers (30 0/0).

15 districts donnaient la proportion pour les *ateliers*. Sur 151.436 ateliers occupant 344.294 ouvriers on travaillait le dimanche dans 71.317 (47 0/0), occupant 144.015 ouvriers (42 0/0).

29 districts donnaient la proportion pour le *commerce et les transports*. Sur 147.318 de ces entreprises, occupant 245.061 ouvriers, on travaillait le dimanche dans 122.273 (83 0/0), occupant 190.217 ouvriers (77 0/0).

Les variations étaient aussi considérables entre les divers districts au point de vue du travail du dimanche.

Voici le *pour cent*, pour quelques districts, des entreprises fonctionnant le dimanche ainsi que des ouvriers travaillant ce jour-là :

1. Ces statistiques ne peuvent, à la vérité, fournir que des renseignements approximatifs. La notion du travail du dimanche variait en effet avec les districts. Certains faisaient rentrer dans le travail du dimanche le travail indispensable, limité à quelques heures de la journée; d'autres, au contraire, ne tenaient compte que du travail régulier, de la journée de travail complète, etc., etc.

DISTRICTS	Grande industrie		Ateliers		Commerce et transports	
	Etablis- sements	Ouvriers	Etablis- sements	Ouvriers	Etablis- sements	Ouvriers
Berlin	55,5	12,6	66	37,1	87,3	70
Posen	97,7	57,5	60,6	56,9	98,8	73,2
Opeln	59	32,1	25,5	18,6	78,3	75
Magdebourg ..	65	67,2	64,4	54,8	80,4	70,1
Kassel	72,3	20,6	40,1	42,8	95,6	78,1
Cologne	5,4	19,7	24,8	20,4	89,5	86,7

Comme on le voit les différences étaient sensibles. Dans la province de *Posen* 97 0/0 des fabriques fonctionnaient le dimanche tandis qu'à *Cologne* 5, 4 0/0 seulement n'observaient par le repos dominical. Dans les ateliers la proportion des ouvriers travaillant le dimanche variait entre 18, 6 0/0 (*Oppeln*) et 56, 9 0/0 (*Posen*). Dans les entreprises de commerce et de transports l'écart était bien moindre.

Quant aux vœux exprimés par les intéressés voici les résultats auxquels aboutit l'enquête (1). Se déclarèrent :

	Patrons	Ouvriers
Pour le repos du dimanche sans limitations.	23 0/0	32 0/0
Pour le repos du dimanche avec des limitations	39 —	41 —
Contre l'introduction du repos du dimanche	38 —	27 —

1. Stieda, *op. cit.*, p. 52 et suiv.

Telle était la proportion moyenne ; elle variait considérablement si l'on considérait à part la grande industrie, les ateliers, le commerce et les transports :

Grande industrie

	Patrons —	Ouvriers —
Pour le repos pur et simple du dimanche	13 0/0	18 0/0
Pour le repos avec des limitations.	54 —	57 —
Contre le repos	33 —	25 —

Ateliers.

	Patrons —	Ouvriers —
Pour le repos pur et simple du dimanche	18 0/0	21 0/0
Pour le repos avec des limitations.	41 —	52 —
Contre le repos	41 —	27 —

Commerce.

	Patrons —	Ouvriers —
Pour le repos pur et simple du dimanche	41 0/0	59,5 0/0
Pour le repos avec des limitations.	27 —	18,5 —
Contre le repos	32 —	22 —

Transports.

	Patrons —	Ouvriers —
Pour le repos pur et simple du dimanche	12 0/0	16 0/0
Pour le repos avec des limitations.	11,5 —	14 —
Contre le repos	76,5 —	70 —

Comme on le voit une forte proportion d'ouvriers aussi bien que de patrons n'était pas favorable au repos du dimanche. La majorité demandait des limitations et un compromis. C'est à cela que dut se résoudre le législateur. Il introduisit, comme nous verrons dans la suite le principe du repos dominical mitigé par une longue série d'exceptions.

C. — La proposition la plus radicale était la limitation de la journée de travail pour les adultes. Elle ne réunissait pas comme les autres tous les partis. Les deux pays qui s'étaient surtout occupés de législation ouvrière à ce moment avaient sur ce point des idées tout à fait opposées. La Suisse avait introduit en 1837 la journée maxima de 11 heures et supprimé le travail de nuit pour les travailleurs de l'industrie, exemple suivi en 1885 par l'*Autriche*. L'*Angleterre* au contraire qui avait pour tout fait de grands pas sur le terrain de la protection ouvrière refusait absolument d'intervenir dans les rapports entre industriels et ouvriers adultes. Pour ceux-ci elle réclamait l'entière liberté, confiante dans leur initiative et leur organisation pour la défense de leurs intérêts. Le rapport de la commission de législation ouvrière en 1876 contenait ces paroles rassurantes : « L'expérience a montré que
« les ouvriers adultes sont en état de veiller à leurs inté-
« rêts et ils ont dans une large mesure employé cette
« force à la réduction de la journée de travail ».

Il est évident que la forte organisation syndicale des travailleurs anglais rendait en grande partie une loi superflue. Et c'est ce qui applique dans une large mesure cette fidélité inébranlable au principe de liberté.

En *Allemagne* il en était autrement. Les organisations ouvrières ne commencèrent à se développer qu'après 1860, et les longues journées de travail n'étaient pas exceptionnelles. Sans doute elles avaient été peu à peu réduites. La moyenne de 12 à 14 heures qui dominait aux débuts de la législation ouvrière s'étaient vers 1880 abaissée à une moyenne de 10 à 12. Dans quelques industries cependant les longues journées de travail n'avaient pas disparu et une intervention eut été utile. Mais la journée de travail maxima s'était associée dans l'esprit public à des plans d'organisation socialiste. Les écrits de *Rodbertus* et de son école n'y avaient pas peu contribué. On y voyait un acheminement au communisme absolu.

Aussi les publicistes et auteurs de propositions s'attachaient à distinguer soigneusement la « journée de travail normale » de la « journée de travail maxima ». La première évoquait pour eux l'idée d'une journée de travail réglée non seulement quant à sa durée mais aussi quant à son salaire et en contradiction avec les principes de la société contemporaine. La seconde au contraire n'évoquait que l'idée d'une pure limitation de durée, laissant à la convention des partis et non à l'intervention légale le règlement du salaire et des conditions du travail. C'est sous cette réserve que *Neumann*, *Cohn*, *Wagner* et autres « socialistes de la chaire » approuvaient l'intervention des pouvoirs publics.

Ainsi donc telle qu'elle était présentée par la plupart des partis la limitation de la journée de travail constituait une mesure hygiénique et humanitaire, nullement une mesure révolutionnaire. Seuls les démocrates socia-

listes en demandant la réduction de la journée de travail attachaient à cette mesure une signification économique de défense des salaires. Pour eux une large réduction de la journée de travail, en même temps qu'elle devait supprimer la surproduction des marchandises et l'armée industrielle de réserve, devait en raréfiant la main-d'œuvre aboutir par le jeu de l'offre et de la demande à une hausse des salaires. Eux seuls d'ailleurs poursuivaient ce but. Tout les autres partis n'avaient en vue qu'un allègement pour la classe ouvrière du lourd travail de l'industrie.

La limitation de la journée de travail ne se posait pas pour la première fois dans les corps délibérants. Déjà en 1849 à l'Assemblée nationale de Francfort à propos de la discussion du « Code industriel » *Degenkolb, Veit, Becker* proposaient la journée maxima de 12 heures pour les adultes. Ils ne faisaient que suivre l'exemple de la loi française du 9 septembre 1848 qui limitait aussi à 12 heures la journée de travail. Voici comment les auteurs de la proposition la motivaient :

« Plus délicate et d'une plus grande influence sur
« les salaires est la fixation d'une journée de travail
« maxima pour les ouvriers de fabrique adultes. Les
« usages, les conditions de l'industrie, le climat et l'épo-
« que de l'année influent sur la durée de la journée de
« travail. Très souvent les travailleurs sont obligés de
« compenser les chômages involontaires par de plus lon-
« gues journées. Si celles-ci leur sont interdites patrons
« et ouvriers subiront un préjudice. Nous sommes d'avis
« que ce serait d'ordinaire l'employeur qui serait atteint,

« que les salaires se régleraient d'après la législation
« nouvelle et qu'ils hausseraient dans une certaine me-
« sure. L'industrie à domicile et même l'agriculture subi-
« raient le contre-coup de cette législation et seraient
« obligées de payer des salaires un peu plus élevés. Nous
« ne méconnaissions pas les dangers qui peuvent résulter
« d'une législation semblable pour quelques branches
« d'industrie, notamment au point de vue de la concur-
« rence sur les marchés étrangers. Mais nous avons
« pensé qu'une amélioration du sort de la classe ouvrière
« inaugurerait des temps meilleurs, que l'Etat pour des
« motifs d'ordre supérieur doit ménager le seul capital
« des travailleurs, leur force de travail...

« Nous avons été aussi guidés par ce fait que dans
« toutes les couches de la Société il y aurait une sorte de
« répugnance à voir encore à l'avenir la force ouvrière
« exploitée aussi durement qu'elle l'a été jusqu'ici. On
« ne peut abandonner la réglementation de la journée de
« travail à la libre entente des fabricants et des ouvriers
« parce que les premiers sont souvent guidés par
« l'égoïsme et que les ouvriers eux-mêmes, attirés par
« l'appât de hauts salaires, se laissent souvent entraîner
« à un travail déraisonnable. Seules les lois générales
« dont l'exécution serait confiée à des inspecteurs de fa-
« briques peuvent atteindre le but que nous nous propo-
« sons. Les troubles de l'industrie, le préjudice même
« qui pourrait en résulter pour quelques branches d'in-
« dustrie dans la concurrence internationale seront pas-
« sagers. Ce qui sera durable, c'est la classe ouvrière

« robuste et satisfaite que nous y gagnerons..... (1). »

Mais la durée éphémère du parlement de Francfort empêcha l'étude sérieuse de ce projet. L'idée reparut après 1860. Les socialistes l'avaient inscrite sur leur programme ; il l'y maintinrent à *Eisenach* en 1869, à *Gotha* en 1875 ; elle y figure encore aujourd'hui. En 1865 la « fédération des associations ouvrières allemandes » (*Verband der deutschen Arbitervereine*) qui avait à sa tête *Max Wirth*, *Max Hirsch*, *L. Sonnemann*, *Albert Lange*, *Bebel* votait dans son congrès la résolution suivante : « Le congrès
« considérant que la réduction de la journée de travail est
« nécessaire dans l'intérêt commun des ouvriers et des
« industriels prie son comité de s'occuper sérieusement
« de cette question et de la mettre à l'ordre du jour du
« prochain congrès » (2).

Le parti vieux-conservateur avait aussi accepté la limitation légale de la journée de travail. Au Reichstag de la confédération de l'Allemagne du Nord en 1869 des propositions dans ce sens furent faites par *von Brauchitsch* et *Wagener* au nom des conservateurs et par *von Schweitzer* au nom des social-démocrates. *Von Schweitzer* demandait une journée de travail de 12 heures, y compris 2 heures de repos, ce qui réduisait la durée effective du travail à 10 heures. Il voulait étendre cette mesure à toutes les entreprises occupant plus de 10 ouvriers, notamment aux fabriques, ateliers, mines, transports et à l'agriculture.

1. Verhandlungen des deutschen Reichsversammlung 2 Band 2 Beilageheft, p. 943.

2. Cohn : *Die gesetzliche Regelung der Arbeitszeit im deutschen Reich*. Conrads Jahrbücher 1883 p. 47.

La proposition de von *Branchitsch* était plus modeste. Il demandait une durée de travail effectif de 12 heures dont il ne proposait d'ailleurs l'application que pour les fabriques.

Ces propositions furent combattues par les conservateurs-libéraux, par le baron *von Stumm* entre autres, qui alléguait de l'impossibilité de mesures légales, tout en témoignant d'ailleurs de son vif désir de voir la journée de travail réduite par les mœurs. Les libéraux combattirent naturellement aussi ces proportions ; *Max Hirsch* s'en remettait à l'initiative privée et ne voulait pas qu'on portât atteinte à la liberté du travail. Le commissaire de la confédération *Michaelis* se déclara partisan d'une réduction de la journée de travail ; c'était pour lui un « fruit de la civilisation ». Mais la contrainte ne lui paraissait pas praticable. On aurait pu tout au plus à son avis prendre des dispositions pour certaines branches d'industrie où le besoin s'en faisait plus particulièrement sentir. Mais pour cela des enquêtes préparatoires étaient nécessaires (1). C'est l'idée que devait reprendre et réaliser 10 ans plus tard le gouvernement de l'Empire.

Ainsi livrée à la discussion des partis la question de la limitation du travail des adultes occupa encore vivement l'opinion publique. En 1872 à la conférence d'*Eisenach* où se réunirent les professeurs allemands pour y discuter la question sociale *R. Meyer* au nom des vieux conservateurs renouvelait sa proposition. « Nous mar-

« chons d'accord, disait-il, avec beaucoup de travailleurs

1. Cohn : *Die gesetzliche Regelung der Arbeitszeit im Deutschen Reich*. Conrad's Jahrbücher 1883, p. 52.

« qui réclament la journée de travail normale et avec un
« grand nombre de propriétaires fonciers qui ont déjà
« donné un avis favorable. Au mois de mai 1872 une
« conférence a eu lieu à Berlin qui a pris la résolution
« suivante sur la fixation légale de la journée de travail :
« Une réduction de la journée de travail des ouvriers
« agricoles est indispensable pour leur élévation maté-
« rielle, intellectuelle et morale. Elle serait un bienfait
« pour les propriétaires et pour leurs ouvriers. Les dispo-
« sitions légales devraient être radicalement différentes
« de celles que l'on pourrait prendre en faveur des ou-
« vriers industriels par de suite la nature particulière des
« travaux agricoles » (1).

En 1878 les socialistes avaient proposé de nouveau au Reichstag la limitation de la journée de travail à 10 heures, mais sans succès.

L'accord était en effet bien loin d'être complet sur cette question. La durée moyenne de la journée de travail avait été peu à peu réduite au cours des années. Pour beaucoup les mesures de protection étaient inutiles. On éprouvait de plus une certaine répugnance à attenter à la liberté de l'ouvrier adulte, à son initiative propre. Enfin on attendait de la limitation du travail des femmes et des enfants une influence indirecte heureuse sur le travail des hommes. L'exemple de l'Angleterre avait suscité de vives espérances. C'est dans ces conditions que cette question se présentait, incertaine et attendant une solution, aux approches de 1890.

1. Cohn *op. cit.*, p. 49.

§ 3. — *Période transitoire. Les missives impériales*

Le Reichstag en effet qui avait pris position sur les autres projets, notamment sur la limitation du travail des femmes et le repos du dimanche, avait craint de s'engager dans l'étude de cette question grosse de conséquences.

Déjà en 1882 *Hertling* au nom du « Centre » interpellait le gouvernement et exposait un plan complet de législation ouvrière. Il insistait surtout sur le repos du dimanche, la protection du travail des femmes et la limitation par la loi du travail des adultes. Le ministre répondit qu'il n'en voyait pas la nécessité, que les abus très peu nombreux ne nécessitaient pas une action législative si considérable.

En 1884 *Hertling* reprenait sa proposition sur le repos du dimanche, la protection du travail des femmes et la limitation du travail des adultes. Le pasteur *Stoecker*, membre du parti conservateur, demanda sur le dernier point un rapport officiel des inspecteurs de fabriques. Le représentant *Bühl* de son côté au nom des *nationaux libéraux* demandait une enquête sur la proposition *Hertling*.

En 1885 nouvelles propositions. Le 12 janvier *Kropatscheck* proposait l'interdiction du travail des fabriques pour les enfants âgés de moins de 14 ans, l'interdiction pour les femmes mariées du travail de nuit dans les fabriques, du travail du dimanche et jours fériés. Le 25 janvier de la même année *Bebel* et *Grillenberger* au

nom du parti démocrate-socialiste demandaient la journée de 10 heures pour les adultes, de 8 heures pour les jeunes ouvriers de 14 à 18 ans, etc. Ils proposaient aussi une résolution invitant le chancelier de l'Empire à convoquer une conférence des principaux Etats industriels pour l'élaboration d'une législation ouvrière internationale. Elle devait avoir pour but l'introduction d'une journée internationale de travail maxima de 10 heures, la suppression du travail de nuit, l'interdiction du travail des enfants au-dessous de 14 ans, etc., etc.

Toutes ces propositions furent renvoyées à une Commission de 28 membres qui dans un premier rapport du 6 mai 1885 proposa l'interdiction du travail du dimanche et des jours fériés dans les fabriques, ateliers et chantiers et la limitation à 5 heures du travail des dimanches pour les maisons de vente. Elle proposa en outre une série d'enquêtes dont une seule fut menée à bonne fin, celle sur le travail du dimanche.

Les propositions n'ayant pas abouti, elles furent renouvelées au cours de la même année. *Auer* au nom des « démocrates-socialistes » reprenait celle de *Bebel* et *Grillenberger* ; *Lieber* et *Hilze* au nom du « Centre » reprenaient celle de *Hertling*. Elles furent renvoyées à une nouvelle Commission qui proposa une réglementation sérieuse du corps des inspecteurs de fabriques.

En 1887, de nouvelles propositions étaient présentées qui aboutirent au vote par le Reichstag, en 1887, de la limitation du travail des femmes mariées à 10 heures et de la suppression pour elles du travail de nuit, et en 1888 de dispositions contre le travail du

dimanche pour tous les ouvriers occupés dans les fabriques, les ateliers et le commerce. Quant à la limitation du travail des adultes on s'était contenté, sur la proposition de la Commission, de voter une résolution priant le Conseil fédéral de procéder à une enquête sur la durée de la journée de travail dans l'industrie allemande.

Le Reichstag allemand avait ainsi fait un pas hardi dans la voie de la protection ouvrière. Mais ses résolutions restèrent sans effet immédiat. Chacune de ses initiatives s'était heurtée à la résistance obstinée du Conseil fédéral. Depuis la législation de 1878 de vastes projets avaient occupé le gouvernement.

Il avait entrepris et mené à bonne fin une série de mesures du plus haut intérêt pour la classe ouvrière. C'est au cours de cette même année 1878 que le parti démocrate socialiste dont l'influence grandissait sans cesse dans les milieux ouvriers avait été mis hors la loi. On le privait du droit de réunion, d'association, des libertés les plus élémentaires. Mais ces mesures répressives n'avaient pu venir à bout d'une opposition irréductible qui avait des racines profondes dans les mauvaises conditions des classes laborieuses. En outre, *Bismark* s'écartait de plus en plus des principes économiques du libéralisme; il penchait de plus en plus vers le système protecteur. Il allait protéger l'industrie et l'agriculture nationale, par de forts tarifs douaniers. Ce système devait forcément aboutir tout d'abord à un renchérissement des moyens de subsistance. Un contrepoids devait être trouvé. Il fallait prévenir la colère des masses ouvrières ainsi sacrifiées. C'est au nom de l'industrie nationale qu'on renché-

rissait les conditions de vie ! C'est aussi au nom de la raison d'Etat et de la réconciliation nationale que le 17 novembre 1881 le Reichstag de l'Empire était ouvert par la lecture du fameux « Message impérial. » *Guillaume I^{er}* déclarait qu'il ne suffisait pas de mesures restrictives et négatives contre la démocratie socialiste pour remédier aux maux sociaux, mais qu'il fallait aussi faire œuvre positive, et, par des réformes profondes, répondre aux justes revendications des classes ouvrières. Il reconnaissait expressément que les ouvriers nécessiteux avaient droit à la protection de l'Etat et il voulait la leur accorder par un système d'assurances non seulement contre les maladies et les accidents, mais encore contre l'invalidité et la vieillesse. C'était le point de départ du système d'assurances qui fut organisé de 1880 à 1890 : une des plus considérables réformes ouvrières de notre temps.

Occupé par cette œuvre difficile le Conseil fédéral crut devoir repousser les propositions du Reichstag. Il prétendait encore que le besoin de protection n'était pas suffisamment démontré. Les propositions du Reichstag lui paraissaient en outre dangereuses ; car, disait-il, le travail des femmes et des enfants n'était pas seulement nécessaire à l'industrie mais aussi aux familles ouvrières, et la conséquence de mesures pareilles pouvait être le rejet des personnes protégées dans l'industrie à domicile plus dangereuse et plus pénible que la fabrique. Le Conseil fédéral ne voulait pas priver la classe ouvrière d'une liberté éminemment précieuse ; seuls des motifs très graves de conservation nationale pourraient l'y décider en partie. Enfin le Reichstag confiait au Conseil fédéral une

tâche trop difficile qu'il ne pouvait accepter : la détermination des exceptions, besogne trop délicate, vu l'immense variété des industries et la variété non moins grande des conditions économiques dans les diverses régions de l'Empire.

C'est ainsi que le Conseil fédéral refusa son adhésion et que les votes du Reichstag de 1887 et 1888 seraient demeurés platoniques si un nouvel événement ne s'était produit, événement considérable dans l'histoire de la protection ouvrière et qui devait imprimer un nouvel élan à la réforme sociale.

Ce nouvel événement, c'étaient les deux missives officielles envoyées le 4 février 1890 par le nouvel empereur *Guillaume II*, au chancelier de l'Empire et au ministre des travaux publics et du commerce.

La première était ainsi conçue :

« Je suis résolu à faire tout mon possible pour l'amélioration du sort des ouvriers allemands, dans les limites qui me sont imposées par la nécessité de ne pas affaiblir la force de l'industrie allemande sur le marché international et d'assurer ainsi les moyens d'existence aux industriels et aux travailleurs. La décadence de nos entreprises par la perte des débouchés à l'étranger priverait de leur pain non seulement les employeurs, mais aussi leurs ouvriers. Les difficultés que suscite la concurrence internationale à l'amélioration du sort de nos travailleurs ne peuvent être sinon supprimées, du moins atténuées que par une entente internationale entre les pays qui se disputent le marché du monde. Persuadé que d'autres gouvernements ont aussi le dé-

« sir de soumettre à un examen commun les aspirations
« qui sont déjà l'objet des délibérations des travailleurs
« dans leurs congrès internationaux, je veux que les gou-
« vernements français, anglais et belge tout d'abord
« soient officiellement consultés par mes agents accrédi-
« tés auprès de ces divers pays. Il leur sera demandé s'ils
« consentiraient à entrer en négociations avec nous
« dans une conférence internationale pour examiner s'il
« est possible de répondre aux besoins et aux vœux ex-
« primés par les travailleurs au cours de ces dernières
« années, notamment dans leurs grèves. Dès qu'une ad-
« hésion de principe aura été faite, je vous charge d'in-
« viter les cabinets de tous les gouvernements qui ont
« le même intérêt pour les questions ouvrières à une con-
« férence qui s'occupera de ces questions. »

La deuxième missive était adressée au ministre des travaux publics. Voici les passages qui se rapportent à notre sujet.

« Dès mon élévation au pouvoir j'ai manifesté ma
« résolution de poursuivre l'œuvre législative dans la
« direction que lui a donnée mon grand père qui repose
« en Dieu et de protéger les classes déshéritées de mon
« peuple dans l'esprit de la morale chrétienne.

« Si bienfaisantes et précieuses que puissent être les
« mesures législatives et administratives prises jusqu'à ce
« jour pour améliorer le sort de la classe ouvrière, elles
« ne réalisent pas complètement le but qui m'est imposé.

« En dehors du perfectionnement des lois sur les assu-
« rances ouvrières les dispositions du Code industriel sur
« la condition des travailleurs de fabriques nécessitent

« un examen qui permettra de satisfaire dans la mesure
« où ils sont légitimes aux vœux et aux plaintes qui
« sont arrivés jusqu'à moi.

« Cet examen doit s'inspirer de cette idée que c'est
« un des devoirs de la puissance publique de régler le
« temps, la durée et les conditions de travail, de telle
« sorte que la santé, la moralité, les besoins des travail-
« leurs et leurs prétentions à l'égalité devant la loi
« soient sauvegardés. »

L'Empereur exprimait encore son intention de créer une représentation ouvrière qui permettrait aux travailleurs d'exprimer librement et pacifiquement leurs vœux et leurs plaintes et de donner leur avis sur les affaires les concernant. Il exprimait aussi le désir que les mines d'Etat devinssent des établissements modèles au point de vue de la protection ouvrière et il annonçait qu'il allait convoquer le conseil d'Etat pour l'étude de ces diverses questions.

Quelque temps plus tard les lois d'exception contre la démocratie socialiste étaient abrogées. Celle-ci avait grandi dans la persécution. Les forces ouvrières se groupaient de plus en plus autour d'elle. Au moment des lois d'exception, elles n'avaient recueilli aux élections que 490.000 voix. Douze ans plus tard, elle en recueillait 1.400.000 voix. Guillaume II comprit que la persécution ne faisait que grandir ses victimes. Il leur rendit le droit commun et songea à gagner les masses ouvrières par des réformes législatives.

Le 13 mars 1890 la conférence internationale de législation ouvrière se réunissait à Berlin.

CHAPITRE IV

LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE BERLIN (1).

§ 1. — *Les origines de la conférence.*

L'idée de régler par voie d'entente internationale les conditions du travail n'était pas nouvelle. Des essais avaient été fait auparavant et l'honneur de ces assises internationales destinées à l'étude d'un des plus sérieux problèmes du temps revient à la confédération helvétique. Dès le 9 novembre 1880 un membre du conseil fédéral suisse avait fait la proposition suivante :

« Le conseil fédéral est invité à ouvrir des négociations avec les représentants des principaux Etats industriels pour jeter les bases d'une législation de fabrique internationale ».

Les motifs invoqués par l'auteur de la proposition étaient l'impossibilité pour la République Helvétique d'aller encore plus loin dans la voie de la protection ou-

1. Conférence internationale de Berlin : rapports et protocole.

rière tant que les puissances rivales maintiendraient les longues journées de travail. La Suisse avait dès 1877 introduit la journée maxima de 11 heures et cela non seulement pour les jeunes ouvrières et les femmes, mais même pour les hommes adultes. Pour tous encore elle avait interdit le travail de nuit. Il eut été difficile de limiter encore plus étroitement la durée du travail comme certains le demandaient. Le seul moyen qui eut pu permettre une plus large protection ouvrière était l'entente internationale.

Le représentant du Conseil fédéral ne dissimula pas sa sympathie à l'auteur de la proposition. Mais il ne crut pas devoir agir immédiatement. C'était un devoir délicat et pour lequel on devait user de toutes les ressources de l'habileté diplomatique. Il fallait attendre le moment opportun. C'est dans ce sens que l'unanimité du Conseil national émit son vote. Il donnait pleins pouvoirs au Conseil fédéral pour mener à bonne fin cette tentative hardie.

Le Conseil fédéral se mit aussitôt à l'œuvre. Il se heurta immédiatement aux résistances de certains pays jaloux de leur indépendance. L'Allemagne notamment qui en 1890 devait prendre à son tour l'initiative refusa en 1880 de participer à la conférence proposée par la Suisse.

L'échec de cette tentative ne découragea pas les hommes d'Etat suisses. Au mois de décembre 1887 une nouvelle proposition, signée par MM. Favon, député radical de Genève, et Decurtins, chef du parti catholique était faite au Conseil national qui l'adopta. Elle était ainsi conçue :

« Considérant qu'un certain nombre d'Etats ont déjà
« ou élaborent une législation protectrice du travail dont
« les tendances sont analogues à celle de la législation
« ouvrière suisse nous prions le Conseil fédéral d'entrer
« en négociations avec ces Etats, pour soit au moyen de
« traités internationaux, soit au moyen d'une législation
« ouvrière internationale, aboutir à des mesures iden-
« tiques sur :

- « 1° La protection des jeunes ouvriers ;
- « 2° La limitation du travail des femmes ;
- « 3° Le repos du dimanche ;
- « 4° La journée de travail normale ».

Quelques mois plus tard le 15 mars 1889 le Conseil fédéral invitait de nouveau les gouvernements de grands Etats européens à une conférence sur la législation ouvrière. Il indiquait que depuis 1881 les chances de réussite d'une entente internationale étaient bien plus favorables, que des réformes ouvrières avaient été réalisées dans un grand nombre de pays, que la question étudiée dans les congrès, les ouvrages savants etc., était mûre pour une solution (1).

Cette fois les puissances acceptèrent. La conférence fut décidée. Elle devait avoir lieu à Berne en 1889. Le programme de discussion ne contenait pas « la journée de travail normale » proposée à l'étude par le Conseil international. L'Angleterre s'était absolument opposée à

1. G. Cohn : « Die internationale Conferenz zur Besprechung der Arbeiterschutzgesetzgebung » (*Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* N. F., Bd XXI).

la mise à l'ordre du jour de cette question qui lui paraissait beaucoup trop hardie.

C'est dans ces circonstances que *Guillaume II*, à peine élevé au trône et travaillé par son généreux rêve de monarchiesociale, allait engager sa politique dans de nouvelles voies. Suppression des lois d'exception contre le parti socialiste, large programme de protection ouvrière et défense des faibles au nom de l'humanité et des intérêts de la patrie pour la reconciliation nationale, tel était son but. Pour cela les mesures intérieures ne suffisaient pas. La prospérité de l'industrie devait demeurer sauve; elle était la condition, *l'a priori* de la politique sociale. Un accord international était nécessaire. Après la Suisse démocratique le « despotisme éclairé » des Hohenzollern aboutissait aux mêmes conclusions. Guillaume II en revendiqua l'honneur. La diplomatie mise en œuvre servit ses desseins, La Suisse céda le pas et c'est à Berlin que le 15 mars 1890 se réunirent les représentants des grandes nations européennes pour essayer de résoudre, après les congrès internationaux et par d'autres moyens, les difficiles problèmes du temps présent.

Une nouvelle ère parut s'ouvrir. C'était la première fois qu'un événement aussi considérable réunissait les peuples. Les classes ouvrières, l'Empereur, le Pape, les intérêts matériels, religieux, nationaux, tout s'accordait pour cette grande entreprise. Au début de la conférence Léon XIII envoyait une missive où il se montrait partisan de « toutes les mesures qui empêcheraient qu'on

« exploite le travailleur comme un vil instrument sans
« respect pour sa dignité d'homme, pour sa moralité et
« pour son foyer domestique » (1). Mais quelques lignes
plus loin le pape laissait entrevoir la difficulté du problème.
« Le sentiment religieux, continuait-il, est seul capable
« d'assurer aux lois toute leur efficacité. L'Évangile est le seul code où se trouvent consignés les
« principes de la vraie justice, les maximes de la charité
« mutuelle qui doit unir tous les hommes comme enfants
« du même père et membres de la même famille ». Mais la réalité était aux antipodes de cette sublime morale et les résultats pratiques de la conférence furent plutôt modestes comme nous l'allons voir.

Des délégués avaient été envoyés par l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Belgique, le Danemark, la Grande Bretagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse. La Russie n'avait pas cru devoir répondre à l'invitation.

Le programme de la conférence était à peu près le même que celui qu'avait préparé la Suisse. Il comprenait 5 séries de questions : 1° sur le travail des enfants et des adolescents, 2° sur le travail des femmes, 3° sur le repos du dimanche, 4° le travail dans les mines, 5° les mesures d'exécution.

Les questions posées étaient celles-ci : (2)

1. Conférence internationale de Berlin, p. 34.

2. Conférence internationale de Berlin · Rapports et protocole, pp. 1 et 2.

I. Règlement du travail du dimanche

A. L'interdiction du travail du dimanche doit-elle former la règle, sauf les cas d'exceptions nécessaires ?

B. Si l'on arrivait à une entente sur l'interdiction du travail du dimanche, quelles seraient les exceptions admissibles ?

C. De quelle manière serait-il statué sur ces cas d'exception, par une entente internationale, par les lois ou par voie administrative ?

II. Règlement du travail des enfants et des adolescents

ENFANTS

A. Les enfants n'ayant pas atteint un certain âge doivent-ils être exclus du travail dans les établissements industriels ?

B. Quel âge doit former la limite de l'exclusion du travail des enfants ?

C. Cette limite d'âge doit-elle être la même pour toutes les exploitations ou admettra-t-on sous ce rapport des différences ?

D. Quelles restrictions quant à la durée de la journée et au genre d'emploi doit-on prévoir en ce qui concerne les enfants admis au travail dans les établissements industriels ?

ADOLESCENTS

A. Le travail dans les établissements industriels des jeunes ouvriers passé l'âge d'enfance doit-il être soumis à certaines restrictions ?

B. Quelle est la limite d'âge jusqu'à laquelle ces restrictions doivent avoir lieu ?

C. Quelles restrictions seraient à prescrire ?

D. Doit-on, quant à certaines catégories d'exploitations prévoir des exceptions aux règles générales ?

III. *Règlement du travail des femmes*

A. Le travail de jour et de nuit des femmes mariées doit-il être soumis à des restrictions ?

B. Le travail aux fabriques de toutes les femmes et filles doit-il être soumis à certaines restrictions ?

C. Quelles restrictions seraient en ce cas à recommander ?

D. Doit-on prévoir pour certaines catégories d'exploitation des exceptions aux règles générales et quelles seraient dans l'espèce ces catégories ?

IV. *Règlement du travail dans les mines*

A. Le travail sous terre doit-il être défendu :

1° Aux enfants au-dessous d'un certain âge ?

2° Aux personnes du sexe féminin ?

B. La journée de travail dans les mines offrant des dangers particuliers pour la santé doit-elle être soumise à des restrictions ?

C. Pourra-t-on dans l'intérêt public pour assurer la continuité de la production du charbon, soumettre le travail dans les houillères à un règlement international ?

§ 2. — *Les difficultés de la réglementation internationale*

La forme même des résolutions prises par les différentes commissions indiqua la portée restreinte de cette réunion solennelle. Toutes les propositions adoptées commençaient en effet par ces termes : *il est désirable.....* Il n'entraîna donc pas dans l'intention des délégués de prendre des décisions fermes obligatoires. C'est ce qu'exprima très bien d'ailleurs V. Ellena, rapporteur de la commission qui devait s'occuper des mesures d'exécution. « Ce ne sont pas, disait-il, des traités dans le « genre des traités politiques ou économiques que nous « venons conclure, ce ne sont pas non plus de simples « discussions savantes auxquelles nous venons nous « livrer » (1). C'est une portée intermédiaire que devaient avoir ces discussions. Elles ne devaient ni lier les Etats par des résolutions obligatoires ni être complètement dépourvues de toute action pratique. C'est surtout une influence morale que l'on avait en vue.

Bien des raisons s'opposaient en effet à la réalisation d'une législation internationale. Tout d'abord les conditions économiques différentes des divers pays et les différences de race et de tempérament excluaient une législation uniforme. Dans les pays méridionaux les enfants plus précoces, développés de meilleure heure, pouvaient sans danger aucun, être admis plus jeunes au travail de

1. Conférence internationale de Berlin, p. 87.

fabrique. De plus dans ces pays le développement assez tardif de l'industrie leur rendait impossible une lutte à pied égal sur le champ de la concurrence internationale. Nous verrons l'Italie prétendre que ce travail prématuré est indispensable à ses filatures et à ses soieries en concurrence avec la Chine et le Japon. C'était donc un problème très délicat à résoudre ; une différence de traitements s'imposait.

Mais un obstacle plus sérieux encore se mettait en travers de tout essai de législation internationale. Elle constituait en effet une atteinte à la souveraineté des Etats. Etait-il possible d'enlever aux législations nationales une partie essentielle de la vie des peuples pour la soumettre à une réglementation cosmopolite ? Pouvait-on les dépouiller ainsi d'une partie de leurs droits de souveraineté ? Il était au moins bien difficile de faire dépendre les destinées de l'industrie et par suite de la conservation nationale d'une législation supérieure à la nation et indépendante d'elle. Mais le problème le plus ardu était celui de l'exécution des mesures prises. Pour arriver à un résultat une législation internationale devait être nécessairement accompagnée d'un contrôle international. Sinon cette législation unitaire eut pu être appliquée de façon différente par les organes administratifs des divers pays, ici énergiquement, là plus mollement et avec indulgence de sorte que l'égalité de traitement eut été violée et la législation rendue inefficace. L'essentiel en effet dans la législation industrielle, c'est un contrôle de tous les instants à défaut duquel elle reste illusoire. Mais un contrôle international était dans l'état actuel des esprits inacceptable. Les nations étaient trop

jalouses de leur indépendance pour permettre à des gouvernements étrangers d'intervenir à tout moment dans leur organisation économique. C'eut été une source intarissable de difficultés diplomatiques et de conflits. A ce point de vue la question était autrement délicate que celle des diverses conventions internationales (traités de commerce, conventions postale, monétaire) dont l'exécution ne présente pas de difficultés. Toute tentative dans ce sens devait être vaine. Seule la république suisse demanda que les propositions adoptées devinssent obligatoires.

L'action de la conférence devait donc être purement morale. C'était une grande manifestation en faveur des classes deshéritées, un rappel au devoir pour les gouvernements jusque là indifférents, un encouragement pour les législations plus avancées. Le spectacle des grands Etats européens, réunis non pas pour traiter des affaires internationales de paix ou de guerre, mais pour étudier les revendications des classes ouvrières de tous les pays devait exercer une influence heureuse. Et de fait depuis 1890 la législation ouvrière fut à l'ordre du jour des parlements européens : Ce fut un résultat moral considérable.

3. — *Les Travaux de la Conférence*

Dans les discussions qui eurent lieu sur les questions soumises à la Conférence les délégués s'attachèrent à

défendre les mesures prises par leurs législations respectives et à les proposer comme types de la législation idéale qu'ils étaient en train d'étudier. Chacun restait fidèle à sa législation positive. Ce n'est que sur un minimum très modeste de protection que put se faire un accord :

A. Règlement du travail des enfants et des jeunes ouvriers.

La commission du travail des enfants et des jeunes ouvriers se rallia à l'unanimité à la première proposition ainsi formulée :

« *Il est désirable que les enfants des deux sexes n'ayant pas atteint un certain âge soient exclus du travail dans les établissements industriels* » (1).

Ainsi formulée la proposition était par trop vague. Il était nécessaire de fixer ce « *certain âge* ». Sur ce point les opinions variaient considérablement.

La Suisse demandait la fixation à 14 ans de l'âge d'admission. Elle ne fut soutenue que par l'Autriche. Toutes les autres nations votèrent contre (2).

L'âge de 14 ans repoussé, la Suisse fit une nouvelle proposition ; elle demanda la fixation à 13 ans. Mais cette nouvelle proposition n'eut pas plus de succès. Seule encore l'Autriche était favorable. Jules Simon proposa alors au nom des délégués français la fixation à 12 ans. Les délégués anglais firent des réserves ; ils croyaient sans doute que l'opinion publique de leur pays était en général favorable à l'interdiction du travail des enfants

1. Conférence internationale de Berlin, p. 59.

2. Conférence internationale de Berlin, p. 59.

de moins de 12 ans. Leur législation l'avait introduite avec succès dans plusieurs industries notamment dans l'industrie textile. Mais quant à une extension absolue et sans réserves ils ne pouvaient la promettre. L'Italie à son tour éleva des objections. Plus précoces dans les pays du sud les enfants, au dire de ses délégués, pouvaient sans danger être occupés plus jeunes au travail de fabrique. Ils attireraient aussi l'attention sur les besoins de l'industrie italienne peu forte encore et qui souffrait de la concurrence des pays d'Extrême-Orient. L'Espagne faisait valoir les mêmes arguments (1). Pour arriver à une entente, on dut entrer dans la voie des concessions et le texte suivant fut adopté :

*« Il est désirable que cette limite d'âge soit fixée à 12 ans, »
« sauf pour les pays méridionaux où cette limite serait fixée »
« à 10 ans ».*

La Suisse et l'Allemagne peu satisfaites s'étaient abstenues.

L'âge d'admission ainsi fixé, le délégué allemand Landmann fit la proposition suivante :

*« Il est désirable que les enfants aient préalablement satis- »
« fait aux prescriptions concernant l'instruction primaire ».*

C'était en effet une des préoccupations de la législation allemande d'assurer une bonne instruction primaire aux jeunes ouvriers. C'est par ce moyen qu'au début elle avait atténué les abus du travail de fabrique quand elle n'avait pas encore de législation spéciale, et sa législation de 1891 devait interdire le travail des

1. Conférence internationale de Berlin, pp. 60, 61.

enfants n'ayant pas satisfait à l'obligation scolaire. Mais des réserves furent faites à la conférence par plusieurs Etats. La Belgique et les Pays-Bas n'avaient pas introduit dans leurs lois l'instruction obligatoire. L'Angleterre, satisfaite du système des deux équipes pour les enfants, système qui faisait alterner pour eux le travail de fabrique et le travail d'école se prononça aussi contre la proposition; les délégués alléguèrent que la proposition allemande n'était pas du domaine de la législation de fabriques, mais rentrait dans la législation scolaire. La majorité vota cependant la proposition 1).

La conférence vota encore les vœux suivants :

« *Il est désirable que les enfants âgés de moins de 14 ans ne soient occupés ni la nuit ni le dimanche* ». La Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas firent des réserves.

« *Il est désirable que la durée du travail des enfants âgés de moins de 14 ans ne dépasse pas six heures par jour et soit interrompu par un repos d'une demi-heure au moins* ».

L'Angleterre avait demandé au lieu de 6 heures par jour 36 heures par semaine. La Hongrie et l'Italie demandaient 8 heures par jour. Quant à la Belgique, c'est une journée de 12 heures qu'elle demandait pour les enfants de cet âge.

« *Il est désirable que les enfants de moins de 14 ans soient exclus des occupations insalubres ou dangereuses ou n'y soient admis que sous certaines conditions protectrices* ».

1. Conférence internationale de Berlin, p. 62.

Jeunes ouvriers.

C'est encore l'Allemagne qui soumit aux délégués des propositions particulières sur le travail des jeunes ouvriers.

Elle fit voter les résolutions suivantes :

« *Il est désirable que les jeunes ouvriers des deux sexes de 14 à 16 ans ne travaillent ni la nuit ni le dimanche* ». Le Luxembourg, la Belgique et l'Italie firent des réserves (1).

« *Il est désirable que leur travail effectif ne dépasse pas 10 heures par jour et soit interrompu par des repos d'une durée totale de 1 heure 1/2 au moins* ». C'est 2 heures de pauses qu'avait d'abord proposées l'Allemagne, mais elle dut retirer cette proposition. L'Angleterre demandait 60 heures par semaine au lieu de 10 heures par jour. L'Autriche qui avait introduit la journée de 11 heures pour les adultes voulait également 11 heures pour les jeunes ouvriers afin de faciliter un travail régulier et de ne pas troubler démesurément l'industrie. Quant à l'Italie et à l'Espagne, elles renouvelèrent leurs réserves et s'abstinrent, tandis que la Belgique et les Pays-Bas votaient contre. La majorité adopta la proposition allemande (2).

Enfin, la conférence admettait soit des exceptions, soit au contraire des restrictions en ce qui concerne les occupations particulièrement insalubres ou dangereuses.

Elle demandait, pour les ouvriers de 16 à 18 ans, une protection en ce qui concerne :

a) *Une journée maxima de travail ;*

1. Conférence internationale de Berlin, p. 65.

2. Conférence internationale de Berlin, p. 66.

b) *Le travail de nuit ;*

c) *Le travail du dimanche ;*

d) *Leur emploi dans des occupations particulièrement insalubres ou dangereuses (1).*

Ce n'est qu'aux *établissements industriels* que devait être accordée la protection légale. Une question se posait donc : qu'est-ce qu'un « établissement industriel » au point de vue juridique et plus particulièrement au point de vue de la législation ouvrière ? Diverses définitions furent proposées qui se heurtèrent toutes à des objections. La difficulté fut adroitement tournée par l'Angleterre qui fit la proposition suivante, aussitôt adoptée : « On comprend par *établissements industriels* ceux qui sont ainsi compris par les législations ouvrières des divers pays, soit qu'elles en donnent une définition, soit qu'elles procèdent par voie d'énumération. » (2)

B. — *Règlement du travail des femmes.*

En ce qui concerne la protection du travail des femmes, les propositions suivantes furent adoptées :

Il est désirable :

« 1° a) *Que les filles et les femmes de 16 à 21 ans ne travaillent pas la nuit ;*

« b) *Que les filles et les femmes de plus de 21 ans ne travaillent pas la nuit ;*

« 2° *Que leur travail effectif ne dépasse pas 11 heures par*

1. Conférence internationale de Berlin, p. 68.

2. Conférence internationale de Berlin, p. 69.

« jour et qu'il soit interrompu par des repos d'une durée
« totale de 1 heure 1/2 au moins ;

« 3° Que des exceptions soient admises pour certaines in-
« dustries ;

« 4° Que des restrictions soient prévues pour les occupations
« particulièrement insalubres ou dangereuses ;

« 5° Que les femmes accouchées ne soient admises au travail
« que 4 semaines après leur accouchement » (1).

Ces vœux étaient la reproduction à peu près complète des propositions allemandes. Quelques changements avaient été cependant opérés. L'Allemagne demandait la journée de 12 heures pour les femmes en général, et désirait par contre réduire à 10 heures la journée de travail des femmes mariées. C'est dans ce sens qu'avait voté le Reichstag en 1887.

La Conférence vota le principe de la journée de 11 heures pour toutes les femmes, à la majorité de 7 États contre 5, qui n'admettaient la journée de 11 heures que pour les femmes mineures. Ces États étaient la Belgique, la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Ils ne voulaient de protection pour les femmes que jusqu'à l'âge de 21 ans. La Belgique n'admettait même pour les ouvrières de 16 à 21 ans qu'une limitation à 12 heures.

C. — *Repos du dimanche.*

Pour aboutir à une entente sur cette question, il fallut réduire les vœux à leur plus simple expression. Quelques pays avaient déjà introduit cette mesure dans leur légis-

1. Conférence internationale de Berlin, p. 79.

lation, la Suisse, dès 1877, l'Autriche en 1885. Le Reichstag allemand avait émis un vote en ce sens en 1887. Le gouvernement de l'Empire, rallié à cette réforme, la proposait à son tour à la Conférence. Quant à la France, elle était, en principe, pour une journée de repos par semaine, mais elle hésitait à la fixer au dimanche.

Les délégués belges, au contraire, s'élevèrent contre la proposition. Elle était, d'après eux, incompatible avec les principes de leur droit public qui proclamait la liberté du travail. Ils ne voulaient pas d'une réglementation quelconque par la loi du travail des adultes (1).

Les délégués italiens firent la même objection à laquelle ils ajoutaient leurs arguments ordinaires, surtout les nécessités de la concurrence pour une industrie encore jeune.

On avait voulu cependant prendre une résolution ferme. Si nous nous bornions, disait le rapporteur, à adopter une résolution vague et platonique les espérances suscitées de toutes parts par nos travaux seraient complètement déçues et la Conférence se verrait exposée à des reproches qu'elle doit éviter (2).

Les Allemands proposèrent la résolution suivante :

« Il est désirable qu'un jour de repos hebdomadaire
« soit assuré par la loi aux personnes *protégées* ;

« Il est désirable qu'un jour de repos hebdomadaire
« soit assurée par la loi à *tous* les ouvriers de l'industrie ;

1. Conférence internationale de Berlin, p. 42.

2. Discours de monseigneur *Koppen*, prince évêque de *Breslau* (Conférence internationale de Berlin, p. 51).

« Il est désirable que le jour de repos hebdomadaire
« soit fixé au dimanche ;

« Il est désirable que le jour de repos hebdomadaire
« soit fixé au dimanche pour tous les ouvriers de l'in-
« dustrie ».

Mais pour arriver à un accord on dut, sur la demande
de l'Italie et du Portugal faire suivre les mots : « il est
désirable » de cette proposition : « *sauf les exceptions et les
délais nécessaires dans chaque pays* » (1).

Cela ne suffisait pas encore. Pour triompher des résis-
tances de quelques nations on du trayer du texte les mots
« *par la loi* » (2). C'était enlever à la proposition toute
sa portée. Des exceptions étaient prévues et le texte défi-
nitif était ainsi conçu :

I^o *Il est désirable sauf les exceptions et les délais nécessaires
dans chaque pays :*

a) *Qu'un jour de repos par semaine soit assuré aux per-
sonnes protégées ;*

b) *Qu'un jour de repos par semaine soit assuré à tous les
ouvriers de l'industrie ;*

c) *Que ce jour de repos soit fixé au dimanche pour les per-
sonnes protégées ;*

d) *Que ce jour de repos soit fixé au dimanche pour tous les
ouvriers de l'industrie.*

II^o *Des exceptions sont admissibles.*

a) *A l'égard des exploitations qui exigent la continuité de
la production pour des raisons techniques ou qui fournissent*

1. Conférence internationale de Berlin, p. 51.

2. Conférence internationale de Berlin, p. 52.

au public des objets de première nécessité dont la fabrication doit être quotidienne ;

b) A l'égard des exploitations qui, par leur nature, ne peuvent fonctionner que dans des saisons déterminées ou qui dépendent de l'action irrégulière des forces naturelles.

Il est désirable que même dans les établissements de cette catégorie chaque ouvrier ait un dimanche libre sur deux.

III^e Dans le but de déterminer les exceptions à des points de vue similaires, il est désirable que leur réglementation soit établie par suite d'une entente entre les divers gouvernements (1).

D. — Réglementation du travail des mines.

La conférence prit également des mesures concernant le travail des mines. Les deux dispositions principales étaient celles-ci :

Il est désirable que la limite inférieure de l'âge auquel les enfants peuvent être admis aux travaux souterrains dans les mines soit progressivement élevée, à mesure que l'expérience en aura prouvé la possibilité, à 14 ans révolus.

Toutefois pour les pays méridionaux cette limite serait celle de 12 ans. Il est désirable que le travail sous terre soit défendu aux personnes du sexe féminin (2).

E. — Exécution des résolutions prises.

Une des questions les plus délicates était celle de

1. Conférence internationale de Berlin, pp. 55 et 56.

2. Conférence internationale de Berlin, p. 83.

l'exécution des résolutions prises. Sans aller jusqu'à l'organisation d'un contrôle international la Suisse demandait des arrangements obligatoires, la création d'un organe international et des conférences périodiques. *Blumer* délégué de la Confédération fit les propositions suivantes :

« Des mesures doivent être prises en vue de l'exécution des dispositions adoptés par la Conférence ».

« Il y a lieu de prévoir à cet effet que les Etats qui se seront mis d'accord sur certaines dispositions conclueront des arrangements obligatoires, que l'exécution de tels arrangements aura lieu par la législation nationale et que si cette législation n'est pas suffisante elle devra recevoir les compléments nécessaires ».

« Il y a aussi lieu de prévoir la création d'un organe spécial pour la centralisation des renseignements à fournir, la publication régulière de données statistiques et l'exécution des mesures préparatoires pour les conférences prévues au paragraphe 2 du programme ».

« Il y a lieu de prévoir des conférences périodiques de délégués des gouvernements ; ces conférences auront pour tâche principale de développer les arrangements convenus et de résoudre les questions qui auraient soulevé des difficultés ou contestations » (1).

Plus prudents, les délégués allemands avaient déposé une proposition ainsi conçue :

« Pour le cas où les gouvernements donneraient suite

1. Conférence internationale de Berlin, pp. 90, 91.

« aux propositions de la Conférence, les dispositions suivantes se recommanderaient comme indispensables :

« I. L'exécution des principes sur lesquels l'accord a été établi sera surveillée par un nombre suffisant de fonctionnaires spécialistes *ad hoc* nommés par le gouvernement du pays et dont la position devra être telle qu'elle leur assure une indépendance parfaite, aussi bien vis-à-vis des patrons que des ouvriers.

« II. Les observations de ces fonctionnaires, quant à l'exécution des principes dont il s'agit, seront déposées dans des rapports annuels destinés à être publiés.

« III. Tous les Etats respectifs, en suivant certaines règles sur lesquelles une entente devra être établie, procéderont périodiquement à des relevés statistiques, quant aux questions visées par les propositions de la Conférence.

« IV. Les Etats participants échangeront entre eux d'une manière suivie :

« a) Les prescriptions qu'ils auront émises par voie législative ou administrative en vue de l'exécution des principes adoptés.

« b) Les rapports annuels des fonctionnaires.

« c) Les relevés statistiques » (1).

Ces propositions donnèrent lieu à de longues discussions.

Les délégués anglais déclarèrent que toute idée de réglementation internationale devait être abandonnée. Ils

1. Conférence internationale de Berlin, pp. 89, 90.

rappelèrent qu'ils n'avaient participé à la Conférence qu'à la condition que cette éventualité fut absolument écartée. D'ailleurs leur gouvernement ne pouvait, d'après les principes du droit public britannique, soumettre les lois industrielles à une intervention quelconque des puissances étrangères. Ils repoussaient en conséquence la proposition suisse et acceptaient, sous la réserve de quelques modifications, la proposition allemande (1).

L'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie appuyèrent le point de vue des délégués anglais. Les délégués hollandais firent remarquer en outre que l'échange complet des rapports annuels des inspecteurs de fabriques n'était pas possible. Leurs ministres n'en communiquaient que quelques parties à la représentation nationale. Ils ne pouvaient, à plus forte raison, en communiquer davantage à des gouvernements étrangers. L'Italie et la Belgique se rallièrent sur ce point à la Hollande et demandèrent que l'échange ne fut que partiel. Quant à la France elle s'était rangée du côté de l'Angleterre. Ses délégués avaient reçu l'ordre de s'abstenir de tout vote qui eût pu conférer aux décisions de la Conférence un caractère exécutoire. D'après les déclarations de M. le sénateur Tolain, le gouvernement français ne considérait les travaux de la Conférence que comme une enquête sur les conditions du travail et sur l'opinion dominante en ces matières dans les pays représentés. Il ne l'avait pas du tout considéré comme une préparation à une entente

1. Conférence internationale de Berlin, p. 91.

internationale(1). En conséquence, les délégués français s'abstinrent sur toutes ces questions.

L'Allemagne accepta les modifications proposées. Elles tendaient toutes à atténuer le plus possible la portée des résultats de la Conférence. On remplaçait le mot « propositions » par le mot « travaux » ; on modifiait la partie relative à l'échange des rapports des inspecteurs.

Le texte définitif, adopté à la presque unanimité, était ainsi conçu :

*« Pour le cas où les gouvernements donneraient suite
« aux travaux de la Conférence, les dispositions suivantes se
« recommandent :*

*« a) L'exécution des mesures prises dans chaque Etat sera
« surveillée par des fonctionnaires spécialement qualifiés,
« nommés par le gouvernement du pays et indépendants des
« patrons aussi bien que des ouvriers.*

*« b) Les rapports annuels de ces fonctionnaires, publiés par
« les gouvernements des divers pays, seront communiqués par
« chacun d'eux aux autres gouvernements.*

*« c) Chacun de ces Etats procédera périodiquement, au-
« tant que possible dans une forme semblable, à des relevés
« statistiques quant aux questions visées dans les délibérations
« de la Conférence.*

*« d) Les Etats participants échangeront entre eux ces rele-
« vés statistiques ainsi que le texte des prescriptions émises
« par voie législative ou administrative en se rapportant aux
« questions visées dans les délibérations de la Conférence.*

« II. Il est désirable que les délibérations des Etats partici-

1. Conférence internationale de Berlin, p. 95.

« pants se renouvellent afin que ceux-ci se communiquent réciproquement les observations que les suites données aux délibérations de la présente conférence auront suggérées, et afin d'examiner l'opportunité de les modifier ou de les compléter. »

« Les soussignés remettront ces vœux à leurs gouvernements respectifs sous les réserves et avec les observations faites dans les séances du 27 et du 28 mars et reproduites dans les procès-verbaux de ces séances » (1).

Ainsi se clôturait cette conférence internationale. Son influence ne fut pas immédiate et bien des illusions s'évanouirent. Mais sa portée morale était incontestable. Dès ce moment le perfectionnement des lois ouvrières dans les divers parlements fut à l'ordre du jour. C'est surtout en Allemagne que cette influence heureuse s'exerça. Les délégués à la conférence s'étaient séparés le 29 mars. Dès le 6 mai de la même année un vaste plan de législation ouvrière était soumis au Reichstag. Il reproduisait presque point par point les décisions de la conférence internationale. Ce sont les dispositions de cette « Grande charte » du travail qui constituent encore aujourd'hui la base de la législation ouvrière allemande.

1. Conférence internationale de Berlin, pp. 98, 99.

CHAPITRE V

LA LÉGISLATION DE 1891

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, c'est surtout le travail des femmes et le repos du dimanche qui avaient occupé de 1880 à 1890 l'opinion publique. Jusqu'en 1890 en effet presque rien n'avait été fait en ce sens. La législation ne protégeait que le travail des enfants et des jeunes ouvriers. C'est donc du travail des femmes et du repos du dimanche que devait principalement s'occuper la législation nouvelle. Sans doute son œuvre ne se borna pas à cela. Elle perfectionna les anciennes dispositions qui protégeaient l'enfance et l'adolescence, et pour les adultes eux-mêmes sans prendre de mesures définitives elle ouvrit la voie à une limitation générale des longues journées de travail.

Dans une autre direction la législation de 1891 marqua un progrès considérable. Jusqu'alors la législation industrielle ne s'appliquait qu'aux fabriques, ateliers mûs à la vapeur, mines, forges et salines. En principe ce n'est aussi qu'à la fabrique que devait s'appliquer la législation nouvelle. Mais une heureuse disposition fut introduite

dans la loi. Le conseil fédéral recevait en effet le pouvoir d'étendre, quand il le jugerait nécessaire, la législation nouvelle aux ateliers et à l'industrie à domicile. De sorte que la loi n'a pas épuisé toute son action et que peu à peu, progressivement, son application se propage dans des industries qui n'étaient pas auparavant réglementées.

Comme c'était à prévoir c'est avec une vive sympathie que le Reichstag reçut le projet de loi qui lui fut présenté le 6 mai 1890. Tous les partis étaient d'accord sur ces dispositions fondamentales. Ce n'est que sur des dispositions de seconde importance et sur les plus vastes propositions de la « Démocratie socialiste » qu'on put constater un désaccord. Les orateurs de tous les partis se prononcèrent en faveur de la réglementation nouvelle de la journée de travail. Le représentant *Miquel* aujourd'hui ministre des finances prononça lors de la discussion générale un discours remarquable dans lequel il tâchait de mettre d'accord tous les intérêts (1). La loi nouvelle ne pouvait, disait-il, nuire à l'industrie allemande. Tant de facteurs concourent à la puissance d'une industrie sur le marché international, climat, richesse nationale, habileté ouvrière, politique douanière et commerciale, système d'impôts — que l'on n'a pas à prévoir d'inconvénients sérieux du fait de la légère diminution du travail des femmes et des enfants. Les entrepreneurs, ajoutait-il, craignent moins des pertes positives que l'imprévu de la réforme. Ils sont placés devant l'inconnu. L'avenir les rassurera. La loi nouvelle aujourd'hui coercitive pas-

1. *Reichstagsverhandlungen zur Abänderung der Gewerbeordnung.*
Séance du 17 mai 1890.

sera dans les mœurs. Elle deviendra une habitude qui ne gênera plus l'industrie. Enfin rassurant les « démocrates socialistes » qui trouvaient la réforme trop timide il affirmait qu'elle ne pouvait être qu'un commencement, qu'elle ne fermait pas la route à une législation plus hardie. La politique sociale, disait-il, doit être progressive ; elle doit tenir compte du développement technique, de l'abondance des capitaux, de la situation des classes ouvrières, de la concurrence internationale. Elle doit se poursuivre sagement et sans repos.

Trois projets se trouvaient en présence. C'était d'abord le projet du gouvernement soumis au Reichstag le 6 mai 1890 et dont la discussion commença le 17 mai de la même année. Le deuxième projet émanait du parti « social-démocrate » ; il fut déposé au Reichstag le 8 mai 1890. Il ne vint pas en discussion mais les orateurs du parti le discutèrent sous forme d'amendements aux divers articles du projet du gouvernement. Quant au troisième projet il émanait de l'« association centrale des industriels allemands ». Réunie le 22 mai à Francfort elle avait discuté le projet du gouvernement. Dans sa séance du 24 novembre 1890 à Berlin elle rédigea une série d'amendements qui furent remis, accompagnés d'un exposé des motifs, à tous les membres du Reichstag.

Nous étudierons successivement les mesures nouvelles introduites par la loi de 1891 sur 1^o la limitation du travail des enfants, des adolescents et des femmes, 2^o le repos du dimanche 3^o la limitation du travail des ouvriers adultes 4^o les mesures d'exécution. Nous indiquerons en même temps sous chacune de ces rubriques les points in-

téressants de la discussion du Reichstag et des propositions faites par les divers partis (1).

§ 1. — *Travail des enfants des adolescents et des femmes.*

Extension : Le champ d'application de la législation ouvrière fut considérablement élargi par la nouvelle loi. nous avons vu que les dispositions de 1878 ne s'appliquaient qu'aux fabriques auxquelles on assimilait les chantiers de construction, usines, salines, fonderies, carrières et fosses exploitées souterrainement. Quant aux ateliers la loi ne s'appliquait qu'à ceux « où il était fait régulièrement emploi de la vapeur ». Une grande partie des ateliers et toute l'industrie à domicile demeuraient ainsi sans protection.

La loi de 1891 alla beaucoup plus loin dans cette voie. Sans doute elle limita à l'industrie proprement dite la protection du travail des femmes, des enfants et des adolescents. Le commerce, l'agriculture, les transports restaient en dehors de ses dispositions (2). Mais en ce qui

1. Pour cette partie de notre travail nous nous sommes surtout servis des *Reichstags Verhandlungen*. 1890-1891.

2. Grillenberger demandait au nom des socialistes l'extension de la protection législative aux ouvriers des transports, du commerce et aux ouvriers des exploitations agricoles où il était fait usage de moteurs mécaniques.

Il n'admettait d'exceptions que pour :

1° Les exploitations agricoles et forestières où il n'est pas fait usage de moteurs.

2° Les domestiques attachés à la personne.

3° La navigation maritime.

concerne l'industrie la protection ouvrière reçut une extension considérable. Primitivement la protection n'avait été introduite que pour les fabriques. La loi n'en avait pas donné de définition ; c'est l'usage et la jurisprudence qui devaient la fixer. Plus tard la loi ajouta aux fabriques les mines, forges salines, etc., etc., enfin les ateliers faisant un emploi régulier de la vapeur.

La législation de 1891 établit 3 catégories :

I. — Dans la première catégorie rentraient les fabriques et les entreprises assimilées. La loi désignait les usines, mines, ateliers de préparation mécanique, carrières de pierre et de sable exploitées souterrainement, entreprises de charpente et autres entreprises de constructions, chantiers de constructions navales, briqueteries, carrières de pierres et de sable à ciel ouvert dont l'exploitation n'est pas simplement temporaire ou restreinte.

II. — La deuxième catégorie comprenait certains ateliers. C'était une disposition nouvelle. La loi de 1878 n'avait assimilé aux fabriques que les ateliers faisant régulièrement emploi de la vapeur. Mais depuis cette époque d'autres moteurs non moins puissants avaient été employés dans certains ateliers de sorte qu'une différence de régime entre les uns et les autres n'avait plus de raison d'être. La loi de 1891 combla cette lacune ; elle déclarait les articles 135 à 139^b du « Code industriel » applicables aux ouvriers des « ateliers où l'on fait un usage, qui n'est pas « uniquement temporaire, des moteurs actionnés par une « force élémentaire (eau, vent, gaz, air, électricité) » tout en réservant au Conseil fédéral le droit d'autoriser des

exceptions pour certaines branches d'industrie. Toutefois les dispositions légales ne devaient s'appliquer à ces ateliers qu'au moment où le Conseil fédéral le jugerait opportun. Ce moment n'est pas encore arrivé.

III. — Enfin dans la troisième catégorie rentrent tous les autres ateliers (ceux qui ne font pas usage de moteurs actionnés par une force élémentaires) et l'industrie à domicile. Le député démocrate socialiste *Molkenbuhr* avait demandé en deuxième lecture au nom de son parti l'extension de la protection légale à ces branches d'industrie. Il était à prévoir en effet que l'absence de protection ferait affluer dans ces ateliers et dans l'industrie à domicile les femmes et les enfants protégés par la loi dans les fabriques (1).

Le gouvernement proposa et fit adopter une mesure intermédiaire permettant au Conseil fédéral d'étendre, quand il le jugerait à propos la législation protectrice du travail à certains ateliers ou aux industries à domicile. Mais une réserve fut faite, ardemment appuyée par l'abbé *Hitze* député du « Centre », en faveur de l'industrie à domicile n'occupant que des membres de la famille. La loi ne visait en effet que la réglementation des rapports entre patrons et ouvriers. On ne pouvait voir une situation identique dans les entreprises n'occupant que les membres de la famille elle-même.

L'abbé *Hitze* défendit à plusieurs reprises cette exception combattue avec non moins d'ardeur par les « démocrates socialistes ». A leurs arguments dont le plus frappant était celui-ci : que dans l'immense majorité des

1. *Reichstags Verhandlungen...*, séance du 23 avril 1891, p. 2541.

cas l'industrie à domicile n'employait que des membres de la famille et que par conséquent la loi ne trouverait qu'une rare application, les députés du « Centre » répondaient par des arguments théoriques et pratiques. En principe ils n'entendaient pas que le législateur franchit le seuil du foyer domestique et substituât sa protection à la sollicitude naturelle des parents. De plus il faisait valoir les difficultés pratiques que soulèverait l'application de cette mesure et l'impossibilité d'un contrôle efficace (1). Le Reichstag se rallia à son point de vue.

Telle était donc l'extension des dispositions protectrices du travail des femmes, des enfants et des adolescents. Elles s'appliquaient immédiatement aux fabriques et aux établissements assimilés. Elles s'étendaient aux ateliers faisant usage de moteurs actionnés par une force élémentaire autre que la vapeur sous réserve des exceptions que pouvait accorder le Conseil fédéral et de la date de leur entrée en vigueur que devait encore déterminer le Conseil fédéral. Enfin le principe de la protection était introduit en ce qui concerne les autres ateliers et l'industrie à domicile (sauf l'industrie à domicile n'employant que les membres de la famille). Le Conseil fédéral pouvait les attirer peu à peu dans le domaine de la législation ouvrière. Nous verrons plus loin dans quelle mesure il usa de ce pouvoir.

Travail des enfants.

La réglementation du travail des enfants avait été l'objet exclusif du long effort de réformes depuis 1820 jusqu'à

1. *Op. cit.*, Séance du 23 avril 1891, p. 2543.

1878. Dès 1853 il avait abouti à des résultats considérables et la législation de 1891 ne fit que développer quelques-unes des anciennes dispositions.

Il fut décidé que l'âge d'admission au travail de fabrique serait fixé à 14 ans. C'est à cet âge que se terminait en général l'instruction primaire des enfants, et une des préoccupations essentielles de la législation était de ne pas entraver ce travail d'éducation nationale.

Le système antérieur présentait bien des inconvénients. Au point de vue du développement intellectuel il était très défectueux : l'enfant arrivait à l'école, fatigué par le travail physique et ne pouvait y apporter une attention soutenue. L'obligation scolaire était difficilement compatible avec le travail de l'atelier. De plus privé du grand air et de la liberté, en contact permanent avec les adultes, trop tôt condamné à un travail déprimant l'enfant au point de vue moral et physique se trouvait dans une situation peu satisfaisante. Déjà en 1887 cette réforme avait été adoptée. C'est sans débats que l'on fixa en principe à 14 ans l'âge d'admission des enfants au travail industriel.

Mais une difficulté se présentait. Dans quelques Etats de l'Allemagne du Sud (*Bavière, Württemberg, Saxe*, etc.), l'obligation scolaire ne s'étendait que jusqu'à l'âge de 13 ans. Fallait-il laisser ainsi dans l'intervalle de 13 à 14 ans les jeunes gens inoccupés ? Bien des inconvénients étaient à craindre : ou bien les enfants auraient été condamnés à l'oisiveté, privés dès les débuts de la discipline du travail, abandonnés à eux-mêmes, ou bien ils

auraient été absorbés par la petite industrie et le travail à domicile souvent plus rudes et déprimants.

D'autre part la constitution ne permettait pas une législation scolaire unitaire, ce domaine étant réservé aux législations des divers Etats.

Il fallut s'arrêter à des mesures garantissant d'un côté le principe de l'interdiction du travail au-dessous de 14 ans et permettant de l'autre de tenir compte de la diversité des législations scolaires. Il fut décidé qu'au-dessous de 13 ans le travail de fabrique absolument interdit et que de 13 à 14 ans il ne serait permis qu'aux enfants ayant satisfait aux obligations scolaires ; dans ce cas sa durée était fixée à 6 heures avec une demi-heure de repos (1).

Deux propositions furent repoussées au cours des débats. C'était d'une part la proposition *Auer* qui demandait au nom des « démocrates socialistes » la fixation à 14 ans sans exceptions de l'âge d'admission au travail de fabriques. Cette proposition fut repoussée pour les motifs que nous venons d'indiquer. C'était d'autre part une disposition du projet du gouvernement autorisant le Conseil fédéral à assimiler aux jeunes ouvriers les enfants de 13 à 14 ans. D'après les dispositions de 1878 les enfants au-dessous de 14 ans ne devaient en effet travailler que 6 heures, tandis que ceux de 14 à 16 ans pouvaient travailler 10 heures. Or il était naturel que dans certaines industries les patrons pour ne pas multiplier les difficultés d'organisation du travail préférassent ne pas employer

1. *Op. cit.*, séance du 16 avril 1891, pp. 2333 et suivantes.

d'enfants au-dessous de 14 ans et attendissent leur passage dans la catégorie des jeunes ouvriers. C'est justement cela que voulait prévenir le gouvernement ; il voulait éviter l'oisiveté forcée des enfants de 13 à 14 ans dans les pays où l'obligation scolaire ne s'étendait pas au-delà de l'âge de 13 ans ou pis encore, leur occupation dans l'industrie à domicile (1). C'est dans ce but qu'il demandait leur assimilation aux jeunes ouvriers pour certaines industries. Le Conseil fédéral devait désigner ces industries ; de plus par mesure de précaution chaque enfant ainsi occupé devait être muni d'un certificat médical constatant son aptitude à ce travail plus prolongé. Mais le Reichstag n'entra pas dans les vues du gouvernement. Il craignit de créer un privilège en faveur des Etats de l'Empire où la limite scolaire était moins élevée. L'ancien principe fut conservé. Jusqu'à l'âge de 14 ans la journée de travail de 6 heures fut maintenue.

Travail des jeunes ouvriers.

En ce qui concerne les jeunes ouvriers la loi de 1891 n'apporta pas de modification notable à la législation ancienne. Le point le plus intéressant de la discussion fut la proposition de *Hirsch* et de *Kropatschek* qui demandaient d'accord avec les socialistes la limitation du travail des jeunes ouvriers de 16 à 18 ans. La majorité repoussa ces propositions. Le commissaire du gouvernement *Koenig* dit que « pour le moment » cette, réforme était trop radicale ; il craignait, si on limitait à 10 heures le

1. *Op. cit.*, séance du 16 avril 1891, p. 2337.

travail des ouvriers de 16 à 18 ans, le refus des industriels d'occuper cette catégorie d'ouvriers. Une autre conséquence était possible, c'était l'application dans quelques industries de la journée de 10 heures aux adultes. Mais n'était-ce pas trop exposer l'industrie nationale ?

Les dispositions anciennes furent maintenues. Seuls les jeunes ouvriers de 14 à 16 ans furent protégés par la nouvelle loi. La durée du travail était limitée à 10 heures, le travail de nuit (de 8 heures 1/2 du soir à 5 heures 1/2 du matin) leur était interdit ainsi que le travail du dimanche. Des pauses d'une durée totale de 2 heures, une demi-heure avant midi, une heure à midi, une demi-heure après midi étaient prescrites.

La législation de 1878 prescrivait que les enfants et les jeunes ouvriers ne devaient pas séjourner pendant les pauses dans les ateliers si les travaux n'étaient pas complètement suspendus. L'application de cette prescription présentait de graves inconvénients. Le passage d'un atelier où la température est élevée à un stationnement en plein air était dangereux pour la santé ; de plus le prix élevé des terrains nécessaires pour ménager un séjour aux ouvriers pendant les pauses faisait peser sur les industriels des grandes villes une lourde charge. Cette disposition fut modifiée par la nouvelle loi. L'art. 136 alinéa 2 portait en effet :

« Pendant les pauses les jeunes ouvriers ne doivent
« être admis à aucune occupation dans l'établissement
« industriel et ne doivent être autorisés à séjourner dans
« les lieux de travail que si dans ces derniers les parties du
« travail auquel les jeunes ouvriers sont employés sont

« complètement suspendues pendant la durée du repos,
« ou si le séjour en plein air est impossible, ou si d'au-
« tres emplacements appropriés ne peuvent, sans des
« difficultés extraordinaires, être affectés à leur séjour ».

L'alinéa 3 était ainsi conçu :

« Les dimanches et jours de fêtes ainsi que pendant
« les heures fixées pour les exercices du catéchisme, de
« confirmation, de confession et de communion les jeunes
« ouvriers ne peuvent être employés ».

Enfin l'article 139^a premier alinéa maintenait l'ancienne disposition de la loi de 1878 qui donnait le droit au Conseil fédéral « d'interdire totalement ou de subordonner à des conditions particulières l'emploi de jeunes ouvriers pour certains genres de fabrication qui exposent à des dangers particuliers la santé ou la moralité ».

Travail des femmes.

La législation de 1878 n'avait accordé qu'une protection très restreindre au travail des femmes adultes. Son intervention se limitait à trois dispositions, Nous les rappelons :

1^o Elle interdisait les travaux souterrains ;

2^o Elle interdisait aux femmes accouchées le travail pendant les trois semaines qui suivent l'accouchement ;

3^o Le Conseil fédéral pouvait leur interdire tout travail ou seulement le travail de nuit dans les industries compromettant leur santé ou leur moralité ou subordonner ce travail à certaines conditions.

Nous avons vu que le Reichstag avait en 1887 adopté une restriction bien plus considérable du travail des

femmes. Dans son vote du 17 juin 1887 il prescrivait :

1^o Un repos de quatre semaines après l'accouchement et l'interdiction du travail aux femmes enceintes dans les industries que désignerait le Conseil fédéral ;

2^o Une journée de travail maxima de 10 heures pour les femmes mariées ;

3^o L'interdiction du travail de nuit, l'interdiction du travail les dimanches et jours fériés et la cessation du travail à 6 heures du soir la veille des dimanches et jours fériés ;

4^o La police locale pouvait temporairement autoriser le travail de nuit en cas d'excès de commandes.

La législation de 1881 prenait les mesures suivantes :

Durée du travail : Le projet de 1887 voté par le Reichstag n'admettait la limitation du travail que pour les femmes mariées et dans ce cas elle réduisait la journée à 10 heures. Le gouvernement ne pouvait recommander ces dispositions. Une grande partie des ouvrières, toutes celles qui n'étaient pas mariées auraient été privées en effet de la protection légale. C'était créer une différence de régime dangereuse entre les ouvrières d'une même usine. Le gouvernement ne voulait d'autre part réduire pour toutes les ouvrières indistinctement la journée de travail à 10 heures. Les conséquences de cette mesure auraient pu être trop préjudiciable pour l'industrie. La Conférence de Berlin venait d'indiquer une voie nouvelle, elle avait recommandé la journée maxima de 11 heures pour toutes les ouvrières. Le parlement adopta cette mesure.

Beaucoup de membres du Reichstag eussent pourtant

désiré une protection plus efficace pour les femmes mariées. L'abbé *Hitze* au nom du « Centre » demandait pour elles une journée maxima de 10 heures et en deuxième lecture cette proposition fut soutenue avec insistance par des députés de divers partis, *Schraeder* et *Max Hirsch* au nom des « progressistes » *Bebel* au nom des « démocrates-socialistes ». Le ministre du commerce *von Berlepsch* obligé de combattre la proposition ne le fit pas sans regret. « Ce regret est d'autant plus vif, « disait-il, que cet amendement est motivé et que notre « législation a pour premier devoir d'assurer à l'ouvrière « une condition lui permettant de satisfaire à ses obli- « gations de ménagère, de mère et d'éducatrice de ses « enfants et cela n'est possible que si la loi fixe un maxi- « mum à la durée de son travail ». Mais il ne pouvait « pour le moment » recommander cette réforme. Une protection aussi étendue pouvait d'après lui « compro- « mettre la sûreté de l'industrie, surcharger les budgets « ouvriers et mettre en question l'application de la loi « elle-même » (1).

L'abbé *Hitze* au nom du Centre retira sa proposition, ce qui lui valut de violentes attaques de la part de *Bebel* et de *Singer*. Le résultat final fut le vote du projet du gouvernement qui réduisait la journée de travail des ouvrières de plus de 16 ans à 11 heures, à 10 heures les samedis et veilles de fêtes.

Travail de nuit : Le projet du gouvernement interdisait aussi en principe le travail de nuit. Ce travail était en usage dans la fabrication du sucre de betterave qui occu-

1. *Op. cit.*, Séance du 18 avril 1891, p. 2407.

paît régulièrement un grand nombre de femmes et dans les houillères silésiennes où elles n'étaient au contraire occupées la nuit qu'à titre exceptionnel. L'article 137 adopté par le Reichstag était ainsi conçu :

« Les ouvrières ne doivent pas être employées dans les « fabriques pendant la nuit de 8 heures 1/2 du soir à « 5 heures 1/2 du matin ; ni le samedi et les veilles des « fêtes après 5 heures 1/2 du soir ».

Ici encore, la législation allemande suivait les conseils de la Conférence de Berlin qui s'était prononcée contre le travail de nuit des ouvrières. Le samedi, les femmes ne devaient travailler que 10 heures et devaient quitter l'atelier à 5 heures 1/2 du soir pour vaquer aux occupations du ménage et pouvoir jouir ainsi plus complètement du repos dominical.

Pauses. — En ce qui concerne les pauses, l'art. 137, alinéa 3, était ainsi conçu :

« Les heures de travail des ouvrières doivent être séparées par une pause d'une heure au moins à midi. »

Ce texte fut voté sans débat. Une discussion animée s'engagea au contraire sur une disposition subsidiaire. Il s'agissait des ouvrières ayant un ménage, mariées ou veuves au profit desquelles le projet du gouvernement avait introduit la proposition suivante :

« Si le repos de midi ne dure pas 1 heure 1/2 au moins, le travail devra cesser 1/2 heure avant le repos de midi pour les femmes qui ont un ménage et sauf avis contraire de la police, pour les femmes mariées et les veuves ayant des enfants. »

Cette disposition avait été dictée par le désir de ren-

dre au foyer domestique, pour vaquer à leurs occupations de ménage, les femmes obligées de recourir au travail de fabriques. Elle n'était pas sans présenter quelques inconvénients. C'était d'abord une charge pour beaucoup d'ouvrières que l'éloignement de la fabrique mettait dans l'impossibilité de regagner leur domicile à midi. Le Reichstag trouva encore que l'on allait trop loin en imposant cette nouvelle pause à toutes les femmes mariées et aux veuves ayant des enfants. *Max Hirsch* releva surtout ces inconvénients (1). On invoqua l'exemple de la Suisse qui n'accorde ce supplément de repos que sur la demande des ouvrières et sur la proposition de *Gutfleisch*, le § 4 de l'article 137 du « Code industriel » fut ainsi amendé :

« Les ouvrières de plus de 16 ans qui ont un ménage
« doivent être congédiées sur leur requête une demi-
« heure avant le repos de midi, si la durée de ce repos
« n'est pas de 1 heure 1/2 au moins. »

Femmes en couches. — La législation de 1878 avait interdit, comme nous l'avons vu, aux femmes accouchées le travail de fabriques pendant les trois semaines qui suivent l'accouchement. Le projet de loi voté par le Reichstag en 1887 étendait à quatre semaines cette interdiction. La Conférence de Berlin recommandait aussi cette dernière mesure.

Le projet du gouvernement reproduisit cette disposition. Les députés du « Centre » demandèrent une protection plus étendue ; ils voulaient que le travail fut

1. *Op. cit.*, Séance du 18 avril 1891, p. 2409.

interdit pendant les six semaines qui suivent l'accouchement. Le Reichstag vota une proposition intermédiaire ainsi conçue :

« Les femmes en couches ne doivent pas être occupées
« en général pendant les quatre semaines qui suivent
« leur délivrance, et elles ne doivent l'être pendant les
« deux semaines suivantes que si le certificat d'un médecin approuvé déclare ce travail admissible. »

Enfin, de même que pour les jeunes ouvriers, l'article 139 a, alinéa 1, maintenait la disposition introduite en 1878, qui conférait au Conseil fédéral le droit « d'interdire totalement ou de subordonner à des conditions particulières l'emploi d'ouvrières pour certains genres de fabrication qui exposent à des dangers particuliers la santé ou la moralité. »

*Déroptions aux règles sur le travail des enfants, des adolescents
et des femmes.*

De nombreuses exceptions étaient prévues par la législation de 1891. Très préoccupés des nécessités industrielles, gouvernement et Reichstag s'accordèrent à rendre aussi douce que possible l'application des prescriptions nouvelles. D'une part, la *nature technique* de certaines entreprises devait maintes fois nécessiter des combinaisons autres que celles que prévoyait la loi. D'autre part, surtout pour les industries de « saisons » ou de « campagnes », ou en cas de commandes exceptionnelles, c'était un *intérêt économique* supérieur qui exigeait des ménagements. La législation de 1891 tint largement compte

de ces deux ordres de situation. Par les pouvoirs qu'elle conférait soit au Conseil fédéral (pour les dispositions d'ordre plus général), soit à l'administration (pour les mesures plus particulières), elle tâcha de concilier les principes de la protection et les exigences de la production industrielle.

A. — *Exceptions accordées par le Conseil fédéral :*

Le Conseil fédéral était autorisé à accorder des exceptions pour certaines branches d'industrie et cela à raison 1° de *nécessités techniques* ; 2° de *nécessités économiques*.

I La première série d'exceptions est réglée par l'article 139 *a* alinéas 2 et 3 du « Code industriel ».

L'alinéa 2 est ainsi conçu :

« Le Conseil fédéral a le droit d'accorder des dérogations aux dispositions sur le travail des femmes, des enfants et des adolescents pour les fabriques à feu continu ou que la nature de l'entreprise oblige à un travail régulier de jour et de nuit ainsi que pour les fabriques où le travail ne permet point une division en postes réguliers d'égale durée ou est limité par sa nature même à des saisons déterminées ».

Dans ces cas les exceptions étaient accordées pour des raisons techniques, le plus souvent parce que, la nature de l'entreprise ne permettant par la rupture brusque du travail à un moment déterminé, il était impossible d'assigner à telle ou telle journée de travail une durée régulière et permanente. Mais s'il était en ce cas impossible de fixer une durée légale de la *journée* de travail, la loi pouvait

certainement déterminer la durée de travail d'une période de temps plus étendue, de la *semaine* par exemple. C'est ce qu'elle fit en prescrivant que dans les cas d'application de l'article 139 alinéa 2, la durée du travail hebdomadaire ne pourrait dépasser 36 heures pour les enfants, 60 pour les jeunes gens, 65 pour les ouvrières. L'exception en faveur des filatures qui autorisait dans ces entreprises une journée de travail de 11 heures pour les jeunes gens de 14 à 16 ans fut supprimée. Au contraire une exception fut maintenue en faveur des briqueteries où le travail s'accomplissait en plein air et n'était pas fatigant. La loi autorisait pour ces établissements un travail de 70 heures par semaine pour les jeunes ouvriers et les femmes. Enfin dans les cas où le Conseil fédéral autorisait le travail de nuit, sa durée ne devait pas dépasser 10 heures par jour, les équipes de jour et de nuit devaient alterner chaque semaine et on devait prévoir un ou plusieurs repos d'une durée totale d'une heure.

L'alinéa 3 de l'article 139 a, était ainsi conçu :

« Le Conseil fédéral a le droit d'autoriser la réduction
« ou la suppression des repos prescrits pour les jeunes
« gens si la nature du travail ou l'intérêt des ouvriers
« l'exige ».

Dans ce cas si la durée totale des pauses était réduite à moins d'une heure les jeunes ouvriers ne devaient pas être occupés plus de 6 heures par jour.

II. La deuxième série d'exception que pouvait accorder le Conseil fédéral était motivée par des raisons d'ordre économique. Ce n'était plus à raison d'impossibilités techniques, mais uniquement pour ne pas nuire à la pros-

périté de l'industrie nationale que des dérogations étaient prévues. La loi dans ce cas permettait un prolongement de la journée de travail, mais seulement en ce qui concerne les femmes. Les enfants et les jeunes ouvriers restaient en dehors de ses dispositions.

L'alinéa 4 de l'article 139 a) était ainsi conçu :

« Le Conseil fédéral a le droit d'autoriser des dérogations aux dispositions sur le travail des femmes dans certaines branches d'industrie où il se produit régulièrement à certaines époques de l'année une surabondance de travail, sous cette réserve que la durée du travail n'excède point 13 heures par jour, ni 10 heures le samedi ».

Dans ce cas l'autorisation d'heures supplémentaires ne pouvait être accordée pour plus de 40 jours dans le courant de l'année que « si le travail était réglé de telle sorte que sa durée journalière calculée d'après le nombre annuel des jours de marche n'excédait pas en moyenne la durée normale autorisée par la loi ».

Dans toutes ces circonstances le Conseil fédéral ne pouvait accorder d'exception que pour un temps déterminé. Il pouvait les limiter à certains districts. De plus il devait les communiquer immédiatement au Reichstag.

Des exceptions plus nombreuses avaient été prévues dans le projet du gouvernement. C'est ainsi qu'il autorisait le Conseil fédéral à permettre une durée de travail supérieure à 11 heures pour les femmes occupées dans les filatures ; il l'autorisait encore à permettre le travail de nuit pour les industries dans lesquelles il était en usage sans que la santé ni la moralité des ouvriers eussent

eu à en souffrir. Le Reichstag s'opposa à ces dérogations qui ne passèrent pas dans la loi.

B. — *Exceptions accordées par les autorités administratives.*

En dehors de ces dérogations que pouvait introduire le Conseil fédéral et qui constituaient des mesures d'ordre général, applicables à des branches d'industrie, la loi prévoyait des exceptions spéciales, particulières à une ou plusieurs fabriques. Elle conférait à l'administration le pouvoir d'accorder à des industriels, sur leur demande, certaines exceptions aux dispositions générales régissant la matière.

Ici encore, les raisons étaient d'ordre technique et d'ordre économique.

Exceptions d'ordre technique. — L'article 139, alinéa 2, est ainsi conçu :

« Si la nature de l'entreprise ou des considérations relatives aux ouvriers dans les fabriques isolées font paraître désirable que la durée du travail des ouvrières ou des jeunes ouvriers soit réglée dans des conditions autres que celles prévues par la loi, une réglementation différente peut, sur une demande spéciale, être autorisée en ce qui concerne les repos par l'autorité administrative supérieure, pour le reste par le chancelier de l'Empire. Toutefois, en pareil cas, les jeunes ouvriers ne peuvent pas être employés pendant une durée supérieure à 6 heures si les heures de travail ne sont pas séparées par des repos d'une durée totale d'une heure. »

L'alinéa 1^{er} de l'article 139 prévoit un autre cas.

« Si des événements naturels ou des catastrophes ont
« interrompu la marche régulière de la fabrique, des
« dérogations aux dispositions concernant le travail des
« enfants, des adolescents et des femmes peuvent être
« accordées par l'autorité administrative supérieure
« pour une durée de quatre semaines, par le chancelier
« de l'Empire pour une durée plus longue. Dans des cas
« d'urgence de cette nature, de même que pour éviter
« des catastrophes, l'autorité administrative inférieure
« peut autoriser de telles dérogations, mais au maxi-
« mum pour une durée de 15 jours. »

Exceptions d'ordre économique. -- Des exceptions d'ordre économique ne peuvent être accordées par les autorités administratives (voir plus haut *idem* pour le Conseil fédéral) qu'en ce qui concerne le travail des femmes. Les enfants et les adolescents ne peuvent, en ce cas, être occupés contrairement aux dispositions générales. L'article 138 a), qui règle ces exceptions, est ainsi conçu :

« En cas d'une abondance extraordinaire de travail,
« l'autorité administrative inférieure peut, sur la de-
« mande du patron, autoriser le travail des ouvrières
« au-dessus de 16 ans jusqu'à 10 heures du soir (à l'excep-
« tion du samedi) sans que la durée du travail jour-
« nalier puisse dépasser 13 heures. Dans le cours d'une
« année, l'autorisation ne peut être donnée au patron
« pour son établissement ou pour une partie de son éta-
« blissement pendant une durée de plus de 40 jours.

« L'autorité administrative supérieure peut seule ac-
« corder la même autorisation pour une durée excédant

« deux semaines et elle ne peut le faire pour une durée
« de plus de 40 jours dans l'année que si la période du
« travail est, pour l'établissement ou la partie intéressée
« de l'établissement, réglée de telle sorte que la durée
« journalière, calculée d'après le nombre annuel des
« jours de marche, n'excède pas en moyenne la période
« normalement autorisée par la loi. »

« La demande doit être établie par écrit et doit indi-
« quer le motif pour lequel l'autorisation est demandée,
« le nombre des ouvrières, la durée maxima du travail
« et la période pendant laquelle il aura lieu. La décision
« que l'autorité administrative a prise au sujet de la
« demande doit être notifiée par écrit dans les trois
« jours. Le refus d'autorisation peut être attaqué devant
« l'autorité supérieure.

« L'autorité administrative inférieure doit tenir un état
« des cas dans lesquels l'autorisation a été accordée,
« état sur lequel doivent être portés le nom du patron
« et les données exigées pour la demande écrite. »

Enfin une dernière exception est prévue par le dernier alinéa de l'article 139 ^a, nous avons vu que les samedis et veilles de fêtes le travail des ouvrières doit prendre fin à 5 heures 1/2 du soir. Cette disposition a été introduite dans la loi pour permettre aux ouvrières de s'occuper de leur ménage ou de suivre les cours d'écoles professionnelles. Le dernier alinéa de l'article 139 ^a, introduit la nouvelle exception que voici :

« L'autorité administrative peut autoriser l'emploi
« d'ouvrières au-dessus de 16 ans, qui n'ont point de
« ménage et qui ne suivent pas les cours d'une école

« professionnelle, dans les travaux désignés à l'arti-
« cle 103^e alinéa 1 sous les numéros 1 à 3 (travaux
« urgents ou d'intérêt public, travaux nécessaires à
« l'exécution d'un inventaire, surveillance des installa-
« tions industrielles, travaux de nettoyage et d'entretien
« qui nécessite la marche régulière de l'établisse-
« ment, etc.), les samedis et veilles de fêtes à partir de
« 5 heures 1/2 mais pas au-delà de 8 heures 1/2 du soir.
« L'autorisation doit être donnée par écrit et conservée
« par le patron ».

§ 2. — *Repos du dimanche.*

Le Reichstag qui, en 1878, n'avait repoussé qu'à une voix de majorité l'interdiction par la loi du travail du dimanche était, en 1890, complètement acquis à cette réforme. Ici comme dans la protection du travail féminin, ce n'est que sur des points secondaires que porta la discussion. Il fallait tenir compte de beaucoup d'éléments, satisfaire à la fois aux nécessités techniques de l'industrie, aux intérêts économiques des industriels, aux besoins du public et en même temps assurer autant que possible une application sérieuse du repos du dimanche. Tous ces points de vue durent naturellement s'exprimer, et c'est ce qui explique les longs débats qui eurent lieu, non dans la discussion générale où tout le monde se trouvait d'accord, mais sur quelques points particuliers qui ne manquaient pas cependant d'importance, sur la portée des exceptions accordées par la loi.

La législation de 1878 contenait déjà quelques dispositions relatives au repos du dimanche. L'article 105 alinéa 2 du « Code industriel » était ainsi conçu : « Les patrons ne peuvent astreindre les ouvriers au travail les dimanches et jours fériés. Sont exceptés les travaux qui, à raison de la nature de l'industrie, ne comportent ni ajournement, ni interruption ».

Cette disposition de la loi de 1878, le député *Orterer* voulait la conserver. La loi nouvelle ne prescrivait pas en effet le repos du dimanche pour toutes les industries. L'industrie des transports, les hôtelleries et cabarets n'étaient pas soumises à ces transports. De plus, dans les industries qui y étaient soumises, bien des exceptions avaient été prévues. Dans ce cas, le travail du dimanche n'était pas interdit par la loi. Pourrait-on *obliger* les ouvriers occupés dans ces entreprises à travailler les dimanches et jours fériés ? Les conventions les liant envers les patrons auraient-elles force de loi ? Le député *Orterer* demandait le contraire (1). S'appuyant sur la législation de 1878 il prétendait que le dimanche, jour de repos consacré par la religion et les usages devait être libre, que l'ouvrier devait pouvoir, nonobstant engagements contraires, consacrer ce jour-là aux exercices religieux, à la vie de famille et au repos. Il n'admettait d'exception que pour les travaux ne comportant à raison de la nature de l'industrie ni ajournement ni interruption.

La majorité du Reichstag ne crut pas devoir aller si loin. Elle introduisait l'interdiction du travail du diman-

1. Reichstagsverhandlungen. Séance du 12 février 1891, p. 1452.

che d'une façon à peu près générale, ne prévoyant qu'une série d'exceptions dans le but de ne pas causer un trop grand dommage à l'industrie nationale. Mais ces exceptions elle les voulait efficaces et n'entendait pas que les ouvriers en vertu de dispositions légales pussent sur ce point s'affranchir d'obligations librement consenties. C'était une légère compensation qu'elle accordait ain si à l'industrie grevée lourdement d'autre part. L'ancien article 105 fut donc ainsi modifié : « Les industriels ne
« peuvent obliger les ouvriers à travailler les dimanches
« et jours fériés. Les travaux que les dispositions de la
« présente loi autorisent à entreprendre même les di-
« manches et jours fériés ne tombent pas sous le coup de
« la disposition précédente ». (Nouvel article 105^a).

Les prescriptions sur le repos du dimanche reçurent une extension autrement considérable que celles concernant le travail des femmes, des enfants et des adolescents. Elles s'étendaient en effet non seulement à l'industrie (fabriques, ateliers) mais encore au commerce. Ne restaient en dehors de ces dispositions que les transports, les hôtelleries et cabarets, expositions, représentations théâtrales.

Cependant à raison de leur nature spéciale l'industrie proprement dite et le commerce étaient soumis à un traitement différent. Nous les examinerons successivement.

Entreprises industrielles.

Extension. — Les entreprises industrielles auxquelles

s'applique la loi sont énumérées par l'article 105^B du code industriel. Ce sont les mines, salines, ateliers de préparation mécanique, carrières de pierres et de sable, usines, fabriques, ateliers, chantiers de charpentes et autres, constructions navales, briqueteries et construction de toute nature.

Cette énumération embrasse toute l'industrie proprement dite (sauf l'industrie à domicile que la loi n'atteint pas). L'article 105 g, ajoute : « L'interdiction du travail
« pour les ouvriers les dimanches et jours fériés peut
« être étendue à d'autres industries par ordonnance im-
« périale avec l'approbation du conseil général. Ces pres-
« criptions doivent être portées à la connaissance du
« Reichstag lors de sa plus prochaine réunion ».

Cette disposition s'applique aussi bien au commerce qu'à l'industrie proprement dite. Elle fut violemment combattue par plusieurs orateurs qui n'entendaient pas abandonner au Conseil fédéral le pouvoir d'étendre ainsi, sans l'intervention du Reichstag, le champ d'application de la loi. *Payer* souleva la question constitutionnelle, invoqua les droits de la représentation nationale (1). Les socialistes, au contraire, parlèrent en faveur de cette proposition ; elle ne pouvait en effet qu'étendre l'application du repos du dimanche et devait être dans tous les cas favorable aux ouvriers. « Non ne sommes pas des doctrinaires, dit le chef des socialistes bavarois, *von Vollmar*, nous ne sommes pas de ceux qui abandonnons le fond pour la forme » (2). Le conseil fédéral était en effet plus ouvert alors aux ré-

1. *Op. cit.*, séance du 18 février 1891, p. 1594.

2. *Op. cit.*, séance du 18 février 1891, p. 1602.

formes que la majorité du Reichstag. Cela suffisait pour que dans ce cas les démocrates socialistes lui accordassent leur confiance. Max Hirsch, au nom des progressistes, le leur reprocha vivement. Il invoquait les droits de la représentation nationale qu'il croyait aussi apte à légiférer que les commissaires des gouvernements. Il avait l'exemple du parlement anglais toujours occupé à l'amélioration de la législation industrielle (1). Le ministre du commerce *von Berlepsch* dut intervenir et ramener l'incident à sa juste proportion. Il ne s'agissait pas de mutiler les droits de la nation ; la question de principe n'était pas en jeu ; c'était une simple mesure d'opportunité. Le texte en discussion n'accordait pas de grands pouvoirs au conseil fédéral, il ne lui donnait pas la faculté de faire rentrer dans le domaine de la loi les entreprises que le Reichstag en avait écartées : Transports, hôtelleries et cabarets etc. Il s'agissait simplement de permettre au conseil fédéral, au cas où une des entreprises industrielles ou commerciales que le Reichstag entendait toutes soumettre à la loi aurait été oubliée, de lui appliquer par voie d'ordonnance les dispositions sur le repos du dimanche. Ce n'était guère plus qu'une mesure d'exécution (2). Le Reichstag, assuré que toutes les entreprises qu'il ne voulait pas soumettre aux dispositions de la loi étaient à l'abri des atteintes du conseil fédéral adopta la proposition.

Durée. — La loi, en ce qui concerne l'industrie, interdisait absolument le travail du dimanche. Après de longues discussions et de nombreuses propositions le projet

1. *Op. cit.*, séance du 18 février 1891, p. 1600.

2. *Op. cit.*, séance du 18 février 1891, p. 1596.

fut adopté. *Bebel* avait demandé un repos de 36 heures. *Von Münch* demandait 32 heures, *Haehnle*, 30 heures. L'abbé *Hitze*, rapporteur, demandait au nom de la commission, un repos de 24 heures qui devait être compté à partir de minuit.

En réalité cette interdiction du travail pendant 24 heures, de minuit à minuit, aboutissait pour les industries qui n'employaient pas le travail de nuit à un repos de plus de 24 heures. L'ouvrier par exemple qui quittait l'atelier à 7 heures du soir et commençait son travail à 5 heures du matin jouissait d'un repos hebdomadaire de 34 heures. C'est ce que fit observer l'abbé *Hitze* (1). Au point de vue industriel son projet avait sur celui de *Bebel*, de *von Münch* et autres l'avantage de permettre le samedi soir quelques heures de surtravail quand les circonstances le rendaient nécessaire. La majorité du Reichstag adopta.

Dans le cas de 2 jours fériés consécutifs la loi prévoyait un repos de 36 heures, pour les fêtes de Noël, de Pâques et de la Pentecôte un repos de 48 heures qui était également compté à partir de minuit.

Une question plus délicate était celle des entreprises employant deux équipes, une de jour, l'autre de nuit. Après de longs débats le Reichstag adopta la proposition *Gutfleisch*. Elle décidait que le repos dans ces établissements devait commencer le dimanche matin à 6 heures, heure habituelle du changement d'équipes. Le travail, dans ces établissements, devait être suspendu 24 heures,

1. *Op. cit.*, séance du 12 février 1891, p. 1463.

du dimanche matin à 6 heures au lundi matin à 6 heures. Ce temps du repos combiné avec les changements hebdomadaires d'équipes aboutissait au résultat suivant : Les ouvriers qui avaient terminé leur travail de nuit le dimanche matin à 6 heures et qui devaient la semaine suivante constituer l'équipe de jour reprenaient le travail le lundi matin à six heures. Ils avaient donc 24 heures de repos. Les ouvriers, au contraire, qui avaient terminé leur travail de jour le samedi soir à 6 heures et qui devaient la semaine suivante constituer l'équipe de nuit reprenaient le travail le lundi soir à 6 heures. Ils avaient 48 heures de repos. De cette façon dans les entreprises travaillant de jour et de nuit chaque ouvrier avait un dimanche sur deux 48 heures de repos, 24 heures l'autre dimanche.

Exceptions. — Il était pourtant impossible de supprimer ainsi d'une façon absolue tout travail du dimanche. Bien des cas se présentaient où une tolérance légale était nécessaire. La législation allemande très prudente créa plusieurs exceptions.

Ces exceptions étaient de deux ordres, les unes nécessitées par la *nature technique* des entreprises et l'impossibilité absolue de suspendre complètement le travail, les autres plutôt inspirées par les *besoins économiques* de l'industrie et le désir de ne pas nuire à l'industrie nationale.

La loi de 1891 ne suivit pas l'exemple de la législation Suisse qui au lieu de déterminer de façon précise les exceptions, avait donné au pouvoir exécutif le droit illimité de les accorder quand et à qui bon lui semblerait.

La législation allemande n'admettait pas cet arbitraire ; elle déterminait limitativement le nombre et la portée des exceptions. Elles devaient être accordée soit directement par la loi, soit par le conseil fédéral ou encore par les autorités administratives supérieures ou inférieures.

A. — *Exceptions autorisées par la loi.*

Les exceptions autorisées par la loi étaient d'ordre général.

Elles visaient des nécessités communes à toutes les industries et qui exigeaient nécessairement un régime spécial. L'article 105 d) permettait les dimanches et jours de fêtes :

- a) Les travaux de sécurité et d'intérêt public ;
- b) Pour un dimanche, les travaux d'inventaires prescrits par la loi ;
- c) La garde des ateliers, les travaux de nettoyage et d'entretien et les travaux qui ne pouvant être exécutés pendant la semaine sont indispensables à la reprise générale du travail ;
- d) Les travaux destinés à éviter la détérioration des matières premières ou des produits finis et qui ne peuvent être exécutés pendant la semaine ;
- e) La surveillance de ces divers travaux.

Ces exceptions étaient certainement légitimes ; mais des abus étaient à prévoir. Rien n'eut empêché les chefs d'entreprise d'occuper le dimanche leurs ouvriers à des travaux interdits, sous le couvert de l'article 105 d). Un contrôle était nécessaire. La loi obligea les employeurs

occupant des ouvriers le dimanche à tenir un registre dans lequel serait indiqué, chaque dimanche et jour de fête, le nombre des ouvriers occupés, la durée et la nature de leurs occupations. Ce registre devait être présenté, sur leur réquisition aux autorités de police et aux inspecteurs de fabriques.

Cependant l'occupation des ouvriers le dimanche était même en ce qui concerne ces travaux indispensables soumis à une limitation assez étroite. Dans le cas où le travail durait plus de 3 heures ou empêchait l'ouvrier d'assister au service divin, l'ouvrier ne devait pas travailler le dimanche suivant de 6 heures du matin à 6 heures du soir ou encore le troisième dimanche un repos de 36 heures devait lui être accordé.

Toutefois même dans ces cas, les autorités administratives inférieures pouvaient accorder des exceptions et permettre le travail tous les dimanches à condition que l'ouvrier put assister au service divin et qu'un repos de 24 heures lui fut accordé dans la semaine.

B. — *Exceptions accordées par le Conseil fédéral.*

Les exceptions accordées directement par la loi s'appliquaient à toutes les entreprises (1). Elles visaient des nécessités qui pouvaient se produire dans toutes les branches d'industrie. Le caractère des exceptions que pou-

1. Cette série d'exceptions s'appliquait même aux entreprises commerciales. Sans doute pour ces entreprises ces exceptions avaient bien moins d'importance.

vait accorder le Conseil fédéral était autre. Ces exceptions ne pouvaient être accordées qu'à *certaines* entreprises (industrielles) à raison de leur nature technique ou de nécessités économiques particulières à ces industries. D'après l'article 105 d) le Conseil fédéral pouvait créer des exceptions pour certains travaux, notamment :

a) Pour les travaux qui ne comportent aucune interruption (usine à feu continu) ;

b) Pour les travaux qui sont limités à certaines saisons (industries de campagne. Ex. : fabriques de conserves de fruits, de sucre, de betterave, de salaisons, etc.) ;

c) Pour les travaux dont l'activité atteint, à certaines époques de l'année un développement exceptionnel (industries de saison, etc.).

C'était un pouvoir considérable qui était ainsi accordé au Conseil fédéral. Il est vrai qu'il eût été difficile de régler par voie législative toutes ces exceptions. Quelques députés protestèrent. *Schraeder* en deuxième lecture demandait que ce pouvoir fut accordé non au Conseil fédéral, mais au chancelier responsable devant le parlement. *Gutfleisch* demandait que le Reichstag eut le droit d'annuler les exceptions accordées par le Conseil fédéral. Tout ce qu'il put obtenir, c'est que les décisions du Conseil fédéral seraient chaque fois communiquées au Reichstag. Il importait de ne pas troubler l'industrie et de ne pas la laisser ainsi dans l'incertitude.

Les députés socialistes avaient fait de l'opposition sur une autre question. Ils n'admettaient pas la troisième série d'exceptions que pouvait accorder le Conseil fédéral, celle qui concernait l'industrie de saison. Il n'était pas néces-

saire, d'après eux, d'autoriser, en ce cas le travail du dimanche, les industriels pouvant occuper dans la semaine un plus grand nombre d'ouvriers (1). Le Reichstag repoussa cette proposition et le projet de la commission fut adopté.

Dans les cas où le travail du dimanche durait plus de 3 heures ou empêchait les ouvriers d'assister au service divin les dispositions dont nous avons parlé plus haut s'appliquaient.

C. — *Exception accordées par les autorités administratives supérieures.*

Ces exceptions pouvaient être accordées dans 2 cas :

1° Lorsque l'exercice total ou partiel d'une industrie est indispensable pour la satisfaction des besoins ordinaires de la population (industrie de l'alimentation etc.), ou pour la satisfaction des besoins qui se révèlent plus particulièrement le dimanche (barbiers, coiffeurs, magasins de fleurs, débits de tabacs, etc.).

2° Lorsque la force motrice est principalement empruntée à l'eau ou au vent,

Dans le premier cas les exceptions étaient naturellement justifiées par les besoins de la population locale. Dans le second cas l'eau et le vent étant des forces motrices irrégulières et les entreprises étant souvent à raison de ce fait obligées de suspendre leurs travaux pendant la semaine on ne pouvait leur interdire absolument le travail du dimanche sans leur causer un grave préjudice.

1. *Op. cit.*, séance du 17 février 1891, p. 1562.

La loi accordait aux ouvriers occupés dans ces entreprises la même protection que dans les cas précédents. Si le travail durait plus de 3 heures ou empêchait les ouvriers d'assister au service divins les disposition dont nous avons parlé plus haut s'appliquaient.

D. — *Exceptions accordées par les autorités administratives supérieures.*

Enfin une nouvelle exception était prévue par la loi. Les autorités administratives inférieures pouvaient autoriser le travail du dimanche lorsqu'il s'agissait d'un « préjudice considérable » à éviter. Une vive opposition s'éleva à propos de cet article. Il pouvait en effet donner lieu aux plus graves abus. L'autorité administrative inférieure c'était le Conseil municipal et surtout le maire très liés d'ordinaire avec les fabricants. N'y avait-il pas lieu de craindre qu'elle se montrât très indulgente dans l'application du « préjudice considérable » exigé par la loi ? Ce terme d'ailleurs n'était-il pas trop élastique et ne devait-il pas donner naissance à mille contestations ? C'est ce que firent observer *Bebel* et *Stolle* du parti « démocrate socialiste » (1).

Le commissaire du gouvernement Wilhelm répondit que cette mesure s'imposait. Il y avait grand intérêt pour l'industrie en cas de commandes inattendus et importantes à pouvoir employer les ouvriers le dimanche. Cependant pour parer aux dangers que pouvait entraîner cette mesure il fut décidé que la permission serait accordée par

1. *Op. cit.*, séance du 18 février 1891, pp. 1582, 1587.

écrit et que l'industriel devait la présenter aux fonctionnaires inspecteurs sur leur réquisition. C'était un premier moyen de contrôle. De plus l'autorité administrative inférieure devait inscrire les dérogation sur un état indiquant la désignation de l'établissement, le travail autorisé, le nombre des ouvriers normalement occupés, le nombre de ceux employés au travail autorisé, les motifs de l'autorisation. Les autorités administratives supérieures pouvaient ainsi par un examen de ces états exercer un nouveau contrôle sur la gestion des autorités locales.

Entreprises commerciales.

Extension. — La loi parle simplement des entreprises commerciales, sans donner ni définition ni énumération. Cependant dans l'exposé des motifs elle comprend sous la dénomination d'entreprises commerciales « le grand et le petit commerce, le colportage, le change, les institutions de crédit, les entreprises accessoires du commerce (expédition, commission), les entrepôts, les comptoirs de fabriques, les foires et marchés ».

De plus comme nous l'avons vu à propos des entreprises industrielles d'autres entreprises (commerciales et industrielles) peuvent être soumises aux dispositions légales sur le repos du dimanche par ordonnance impériale avec l'approbation du Conseil fédéral.

Durée. — En ce qui concerne les entreprises commerciales la loi ne pouvait interdire complètement, comme pour l'industrie proprement dite le travail du dimanche. Les nécessités commerciales, principalement le service

de la correspondance et des expéditions ne permettaient pas un repos absolu. De plus l'interdiction du travail dans les magasins de vente eut singulièrement gêné le public. La Commission après le gouvernement proposa une durée maxima de travail de 5 heures.

D'autres propositions furent faites. *Auer*, au nom des démocrates-socialistes, demandait une durée maxima de 3 heures et l'interdiction absolue du travail l'après-midi. *Max Hirsch* et quelques députés libéraux voulaient établir une distinction entre les entreprises commerciales proprement dites et les magasins de vente (au détail). Pour la première catégorie ils n'admettaient que 3 heures de travail le dimanche, pour la seconde 5 heures. De plus tous les magasins devaient être fermés à 3 heures de l'après-midi.

La Commission ne voyait pas d'inconvénients à une limitation plus étroite de la durée du travail dans les villes, mais en ce qui concerne les campagnes elle la jugeait impraticable. Dans beaucoup de villages, les habitants occupés la semaine faisaient leurs achats le dimanche ; on ne pouvaient les en empêcher. La Commission imagina une combinaison intermédiaire. Elle demanda la fixation par la loi de la durée du travail dominical à 5 heures mais elle réservait aux communes ou associations de communes le droit de réduire par voie de statut la durée de ce travail ou même d'interdire complètement le travail soit pour toutes les branches de commerce, soit pour quelques-unes seulement.

De plus elle proposait — pour les quatre semaines qui précèdent la fête de Noël ainsi que pour les dimanches

et fêtes isolées pendant lesquels des circonstances locales rendent nécessaires des relations d'affaires plus prolongées — de conférer aux autorités de police le pouvoir de prolonger jusqu'à un maximum de 10 heures la durée du travail du dimanche.

Enfin elle interdisait tout travail les jours de Pâques, de la Pentecôte et de Noël. *Gutfleisch* proposait pour ces jours-là une durée de travail de 2 heures, mais il retira sa proposition.

Le Reichstag adopta finalement les propositions de la Commission. Quant à la détermination des heures pendant lesquelles le travail pouvait avoir lieu, la loi confia ce soin aux autorités de police; elle le confiait par exception aux autorités municipales dans le cas où elles réduisaient par voie de statut la durée du travail au-dessous de 5 heures.

Enfin, disposition importante, en ce qui concerne les entreprises commerciales, ce n'est pas seulement le travail des ouvriers qui est limité à 5 heures, c'est tout travail en général. Ces entreprises ne peuvent fonctionner que pendant les 5 heures ou moins déterminées par les autorités communales ou de police. Cette disposition s'explique par la concurrence désastreuse qu'eussent faite aux entreprises occupant des ouvriers et ne pouvant fonctionner sans leur aide les petites entreprises n'occupant pas d'ouvriers. Elle ne s'applique qu'aux entreprises commerciales.

Nous avons vu que seuls les cabarets, les hôtelleries,

l'industrie des transports, les entreprises de représentation théâtrales n'étaient pas soumises aux dispositions de la loi. Le ministre du commerce *von Berlepsch* l'avait déclaré formellement. Le Reichstag avait cependant exigé un texte précis ; de sorte que le Conseil fédéral ne pouvait en vertu des pouvoirs qui lui avaient été conférés étendre à ces entreprises l'application du repos du dimanche.

Ces réserves étaient loin de signifier que le Reichstag se désintéressait de ces entreprises et jugeait inutiles des mesures légales. Tout au contraire on insista au cours de la discussion sur la nécessité d'une réglementation. *Bebel* et ses amis rappelèrent les longues journées de travail des ouvriers de l'industrie des transports, notamment du service des tramways urbains. Dans les hôtelleries et les cabarets leur situation n'était pas moins digne d'intérêt. Mais l'application du repos du dimanche eut été pour ces industries d'une complication extrême. Il fallait tenir compte des exigences du public et des habitudes locales. Pour ne pas retarder le vote et l'application de la loi on décida que cette réglementation ferait l'objet de lois spéciales.

Cependant en ce qui concerne les chemins de fer le Reichstag alla plus loin. Fort de l'exemple de la Suisse qui avait réduit considérablement le travail du dimanche pour les employés de chemins de fer il vota une résolution, priant le chancelier d'intervenir auprès des gouvernements confédérés dans le but de faire réduire autant que possible le travail du dimanche dans le service des chemins de fer d'Etat. Le Reichstag proposait comme un

des moyens les plus appropriés la suppression dans la mesure du possible du transport des marchandises les dimanches et jours fériés.

§ 3. — *Travail des adultes.*

Sur cette question l'accord comme nous l'avons vu était bien moins complet que sur les autres. Sans doute au point de vue des principes l'opposition fut restreinte. Presque tous les partis affirmèrent qu'ils étaient acquis à la limitation de la journée du travail pour les adultes. Le ministre du commerce *von Berlepsch* trouvait la question « discutable ». L'abbé *Hitze* au nom du « Centre » n'invoquait que des raisons pratiques pour rejeter une proposition qu'il avait déjà soutenue (1). Tenant compte de ces éléments divers, du désir de protéger les adultes contre les trop longues journées de travail et des craintes que pouvait inspirer l'introduction d'une journée de travail maxima au point de vue des budgets ouvriers et de l'industrie nationale le Reichstag adopta les propositions du gouvernement et introduisit dans la loi le principe de la réglementation, réservant au Conseil fédéral la faculté d'en faire l'application dans les cas et dans la mesure où il le jugerait nécessaire.

Le parti démocrate-socialiste maintint cependant ses propositions. En première et en deuxième lecture le

1. *Op. cit.*, séance du 16 avril 1891, p. 2360.

député bava­rois *Grillenberger* réclama la journée de 8 heures. L'Etat, d'après lui, devait intervenir dans le contrat de travail. C'est ce qu'avaient fait la Suisse et l'Autriche en introduisant la journée de 11 heures pour les adultes. L'Angleterre par la protection accordée aux femmes et aux enfants avait amené à la longue une limitation notable de la journée de travail des ouvriers. La législation devait résolument entrer dans cette voie. Quant à une réduction de salaires il ne la croyait pas possible. Des expériences multiples prouvaient que la productivité du travail n'est pas en raison directe de sa durée, qu'au contraire une diminution du temps de travail amène un surcroît d'intensité et de productivité. De plus les perfectionnements techniques pouvaient dans une large mesure suppléer au travail musculaire. Enfin si quelques inconvénients résultaient de cette mesure, les projets capitalistes étaient assez élevés pour s'accommoder d'une réduction nécessaire. La classe ouvrière, d'après *Grillenberger*, ne devait en aucun cas en supporter les risques (1).

Le député socialiste reprenait encore une idée toujours mise en avant par les socialistes dans les discussions sur la journée de travail maxima. Elle devait avoir comme conséquence — en raréfiant au nom de la loi la main-d'œuvre — d'attirer au travail les masses inoccupées, l'armée industrielle de réserve et d'amener une hausse des salaires. Cet ordre de considérations était en contradiction flagrante avec le raisonnement antérieur par lequel l'ora-

1. *Op. cit.*, séance du 19 mai 1890, pp. 142 et suivantes.

teur socialiste avait voulu démontrer qu'une réduction de la journée de travail n'entraînerait pas une diminution de la productivité générale. Ici, il admettait cette diminution puisqu'il voulait justement la compenser par le travail des inoccupés.

C'est ce que lui firent observer ses adversaires qui se livrèrent à une critique très serrée de la proposition. Pour eux, il ne pouvait être question de la journée de 8 heures. Elle eût diminué considérablement la production industrielle et mis en état d'infériorité l'industrie allemande dans sa lutte contre la concurrence étrangère. C'était vouer à la ruine la prospérité économique du pays et le bien-être des ouvriers eux-mêmes.

Le ministre du commerce *Von Berlepsch* prit part à plusieurs reprises à la discussion. Il n'était pas, en principe, contre la limitation du travail des adultes ; il croyait la question « discutable », et s'il ne l'avait pas posée dans le projet de loi c'était uniquement pour des raisons pratiques. Quant à l'adoption de la journée de 8 heures il n'y fallait pas songer « en raison de deux autres questions dont elle entraîne la solution : celle des nécessités budgétaires des familles ouvrières et celle des exigences de la concurrence internationale » (1).

L'abbé *Hitze* au nom du « Centre », *Max Hirsch* au nom des progressistes attaquèrent à leur tour la proposition socialiste. Elle était, d'après eux, impraticable ; la diminution de la production eût entraîné une baisse considérable des salaires.

Cependant, la proposition ne fut pas retirée. Elle fut

1. *Op. cit.*, séance du 20 mai 1890, pp. 169 et suivantes.

en deuxième lecture reprise par *Grillenberger* qui prononça ces paroles significatives : « Il n'est pas un ou-
« vrier intelligent qui demande une réduction considé-
« rable de la journée de travail par des mesures légales
« tant qu'une entente internationale n'aura pas eu lieu
« entre les grands pays industriels » (1). La proposition socialiste ne demandait, en effet, l'application de la journée de 8 heures qu'au 1^{er} janvier 1898. On devait y arriver par étapes, par l'application de la journée de 10 heures en 1891 et de la journée de 9 heures en 1894. Entre temps on devait convoquer une nouvelle conférence internationale et tâcher d'aboutir à une entente entre les grands pays industriels.

Le baron de Berlepsch constata que tous les partis au Reichstag avaient ainsi reconnu les difficultés créées à la législation ouvrière par la concurrence internationale. Quant à une entente entre les grands pays industriels sur la base de la journée de 8 heures, elle était du domaine des rêves. Depuis la conférence de Berlin, des projets de législation ouvrière avaient été déposés en Angleterre et en France. Ni l'un, ni l'autre ne contenait de dispositions limitant le travail des adultes. Le ministre ajoutait qu'on ne pouvait traiter aussi légèrement la question des salaires ouvriers sûrement menacés par une diminution notable de la journée de travail. Il comptait d'ailleurs sur l'opinion publique et l'organisation ouvrière. A Berlin, dans la grande industrie, il était rare qu'on travaillât plus de 10 heures. Dans l'industrie métallurgique, le travail ordinaire était de 10 heures, tout

1. *Op. cit.*, Séance du 16 avril 1891, p. 2361.

au plus atteignait-il 11 heures. Enfin, dans l'industrie textile, la réduction à 11 heures du travail des femmes devait amener indirectement l'application de cette mesure aux ouvriers adultes. D'ailleurs dans les cas de travail excessif mettant en péril la santé ouvrière, la loi nouvelle fournissait une arme, elle introduisait la *journée de travail maxima sanitaire*. L'art. 120 c, alinéa 3, était ainsi conçu :

« Dans les industries où la durée du travail quotidien
« est excessive et devient ainsi un danger pour la santé
« des travailleurs, le Conseil fédéral peut fixer le com-
« mencement, la fin et la durée du temps de travail et
« prescrire des pauses. »

C'était une mesure de la plus haute importance qui était ainsi introduite dans la législation. La porte était ouverte à une limitation successive du travail dans les diverses branches d'industrie. Nous en étudierons plus loin l'exécution par le Conseil fédéral ; nous verrons que l'application de cette règle forme, depuis la promulgation de la loi de 1891, un des éléments essentiels du progrès de la législation ouvrière allemande.

Des protestations s'élevèrent au sein du Reichstag contre le pouvoir ainsi conféré au Conseil fédéral. *Schraeder* notamment dit que c'était une abdication des droits parlementaires ; il demandait que l'application de cette mesure fut réservée au Reichstag. Des motifs d'ordre pratique, la stabilité plus grande du Conseil fédéral, son recrutement qui le mettait à l'abri des querelles des partis, la plus grande facilité qu'il avait pour se procurer les

renseignements utiles, etc., etc., firent maintenir le projet du gouvernement qui fut définitivement adopté.

§ 4. — *Exécution et sanction de la loi.*

L'exécution de la loi est confiée aux fonctionnaires de police des divers États et aux tribunaux ordinaires.

Mais, depuis 1853, nous l'avons vu, un nouvel organe d'exécution s'était peu à peu développé. En 1878, on étendit à tout l'Empire les dispositions de 1853 sur les inspecteurs de fabriques. La législation de 1891 les conserva, mais n'apporta pas d'améliorations sensibles à leur organisation.

Beaucoup de critiques avaient été faites à l'organisation des inspecteurs de fabriques telle qu'elle avait été réglée par la loi de 1878. La principale était que cette organisation n'était pas unitaire mais réservée aux États particuliers. La loi de 1878 avait simplement rendu l'inspection obligatoire, mais l'exécution de cette obligation légale, le choix des inspecteurs, la détermination de leurs pouvoirs et de leurs rapports de compétence avec les autorités de police avaient été confiés aux gouvernements des divers États. C'était une survivance du vieux particularisme provincial qui s'était mis en travers d'une organisation centrale et avait ainsi abouti à une application très défectueuse de la loi.

C'était en effet une contradiction fâcheuse que de créer une législation de fabrique unitaire, s'étendant à

toutes les parties de l'Empire et de laisser, d'autre part, aux divers Etats, le soin du contrôle et de l'exécution. L'inspection manquait ainsi d'unité de vues et de plans. Sa rigueur variait avec les divers États ; l'exécution de la loi était abandonnée au bon plaisir des gouvernements. La différence de traitement dans les différentes parties de l'Empire irritait à la fois ouvriers et industriels, les premiers parce que, dans quelques États, ils manquaient de protection, les seconds parce qu'une surveillance moins attentive dans les autres parties de l'Empire leur créait une difficulté nouvelle vis-à-vis de leurs concurrents de ces régions. Ce manque d'unité de direction dans l'inspection des fabriques aboutissait, en somme, au même résultat que l'absence de législation unitaire. « Les prescriptions légales, dit au cours de la discussion de la loi de 1891 le progressiste *Max Hirsch*, ne constituent en quelque sorte qu'un squelette, c'est l'exécution et le contrôle qui leur donnent la chair et le sang » (1). Mais les susceptibilités particularistes et les difficultés constitutionnelles entravèrent encore une fois la réforme.

D'autres critiques étaient adressées à l'inspection. Dans tous les Etats le nombre des inspecteurs était beaucoup trop restreint. Cette insuffisance allait devenir plus sensible maintenant que la protection allait s'étendre aux femmes, aux ateliers mûs par une force élémentaire, parfois aux autres ateliers et peut être à l'industrie à domicile. De plus les inspecteurs ne prenaient généralement pas contact avec les ouvriers ; ceux-ci étaient portés à les considérer comme les agents dévoués des intérêts patro-

1. *Op. cit.*, séance du 20 avril 1891, p. 2451.

naux. Dans quelques pays enfin les inspecteurs de fabriques étaient en même temps chargés de la révision des chaudières à vapeur. C'était le cas notamment pour la *Saxe* et le *Wurtemberg*, ce le fut un peu plus tard pour la *Prusse*. Ce cumul des deux emplois présentait de graves inconvénients. D'abord la tâche des inspecteurs de fabriques était ainsi singulièrement compliquée. De plus la révision des chaudières à vapeur devant être faites par des hommes du métier, en général par des ingénieurs, « amis ou collègues des directeurs de fabriques », c'est eux qui étaient aussi chargés de l'inspection au grand dommage des ouvriers. Il eut été certainement préférable de confier l'inspection à des fonctionnaires plus indépendants. Mais les difficultés budgétaires s'opposaient souvent à la création de deux corps de fonctionnaires.

Les propositions de réforme furent repoussées en 1891 comme elles l'avaient été auparavant. Les préoccupations particularistes et les scrupules constitutionnels des divers Etats entravèrent la réorganisation de l'inspection. Le texte adopté reproduit à peu près les dispositions de la loi de 1878. Des inspecteurs devaient être nommés dans tous les Etats. Ils avaient toutes les attributions de la police locale, notamment le droit d'inspecter les fabriques à toute heure du jour et de la nuit. Les sphères de compétence contre les inspecteurs de la police locale devaient être délimitées par les gouvernements des divers Etats.

Les inspecteurs devaient rédiger des rapports annuels. Ces rapports ou des extraits devaient être présentés au Conseil fédéral et au Reichstag. Ils devaient être coordon-

nés et résumés par l' « office impérial des affaires intérieures » et publiés sous le titre de communication officielles des rapports annuels des inspecteurs d'industrie (Amtliche Mittheilungen ans den Berichten der Gewerbe aussichtsbeamten).

Une proposition intéressante, aujourd'hui reprise en partie par d'autres fractions du Reichstag notamment le « centre » et le parti national-libéral avait été faite en première lecture par la fraction socialiste. Elle avait en vue l'organisation de chambres du travail, d'offices du travail, de tout un système de représentation ouvrière qui devait aussi devenir la base de l'inspection des fabriques.

Ce projet repoussé par le Reichstag ne vint pas en deuxième lecture. Il figure toujours dans le programme minimum du parti « démocrate-socialiste ». C'était un plan d'organisation grandiose et d'une vaste portée. En voici les lignes essentielles :

Au sommet de cette organisation devait être un « *Office Impérial du travail* » (Reichsarbeitsamt). Les membres — de cet office devaient être nommés par l'Empereur. A la base la proposition prévoyait une multitude de « *chambres du travail* » (Arbeitskammer) dont les membres leur nombre devait être fixé entre 24 et 36 par l'*Office Impérial du travail* — devaient être élus moitié par les ouvriers, moitié par les patrons, pour 2 ans à la majorité simple et au scrutin secret. « Une *chambre du travail* » devait être organisée dans chacun des districts qu'établirait la loi, chacun devant comprendre de 200.000 à

400.000 habitants. La proposition conférait aux femmes l'électorat et l'éligibilité.

Les « *chambres du travail* » ainsi constituées devaient présenter à l'« *office impérial du travail* » une liste de deux candidats pour la nomination du « *conseiller du travail* » (*arbeitsrath*). Le « *Conseiller du travail* » devenait le président de la « *chambre du travail* ». Il avait deux assesseurs nommés l'un par les patrons, l'autre par les ouvriers de la « *chambre du travail* » qu'il présidait.

La réunion du *conseiller du travail* et de ses deux assesseurs constituait l'« *office du travail* » (*arbeitsamt*). Les « *offices du travail* » n'étaient donc en quelque sorte que l'organe exécutif des diverses « *chambres du travail* ».

Ces *chambres* et *offices du travail* devaient jouer un rôle considérable dans l'organisation économique de la société.

A) C'était d'abord un organe de représentation des intérêts économiques. Les *chambres du travail* devaient procéder à des enquêtes sur les questions économiques et ouvrières (traités de commerce et de navigation, droits douaniers, impôts, salaires, prix des moyens de subsistance et des loyers, etc., etc.), transmettre aux autorités les vœux des ouvriers et des industriels, donner des avis sur les mesures à prendre et sur les projets de loi à présenter, organiser le placement des ouvriers, etc., etc. Elles devaient être convoquées au moins une fois par mois par leurs présidents respectifs. Elles devaient en outre se réunir extraordinairement sur la demande d'un tiers des membres.

Chaque année l'« *Office impérial du travail* » devait

réunir en congrès (*Arbcitkammerntag*) les représentants de toutes les *Chambres de travail*. Chaque *chambre* devait déléguer un membre patron et un membre ouvrier. Ce congrès présidé par un membre de l'*office impérial du travail* devait fixer lui-même l'ordre du jour de ses travaux ; ses séances devaient être publiques. Il devait s'occuper des intérêts ouvriers et économiques du pays et travailler à la réalisation d'une législation internationale du travail.

B) C'est de cette organisation que devaient en second lieu émaner les tribunaux industriels (*Gewerbegerichte*). Chaque « *Chambre du travail* » devait désigner deux membres patrons et deux membres ouvriers pour former les tribunaux arbitraux chargés de juger les contestations entre patrons et ouvriers. Le « *conseiller du travail* » était président de droit de ce tribunal. La « *Chambre du travail* » fonctionnait comme tribunal d'appel.

C) Enfin les membres des « *offices du travail* » devaient être chargés de l'inspection des fabriques et plus généralement de l'exécution des lois ouvrières. Ils étaient armés des pouvoirs de la police, astreints au secret professionnel, pouvaient inspecter les établissements industriels à toute heure du jour et de la nuit, infliger des amendes, prescrire des mesures de sécurité, etc. L'industriel pouvait dans le délai d'une semaine recourir à l'« *office du travail* » et de là à l'« *office impérial du travail* ».

Chaque « *office du travail* » devait rédiger un rapport annuel et le publier après l'avoir soumis à l'approbation de la « *Chambre du travail* ». L'*office impérial du travail* devait les coordonner, les résumer, en faire un

rapport général et le soumettre au Conseil fédéral et au Reichstag.

Les peines édictées en cas de contravention aux dispositions de la loi de 1891 sont assez sévères. Les amendes peuvent s'élever jusqu'à 2000 marks, jusqu'à 6 mois de prison en cas d'insolvabilité.

§ 5. — *Résultats de la législation de 1891.*

Ce n'est pas sans une certaine appréhension que beaucoup de partisans de la réforme en Allemagne attendirent les résultats de la législation nouvelle. L'introduction du repos du dimanche, la limitation du travail des femmes, la suppression du travail des enfants seraient-elles préjudiciables à l'industrie et arrêteraient-elles par leurs conséquences tout progrès nouveau ? Telle était la question posée au lendemain de la promulgation de la loi et qui devait être tranchée par l'expérience.

Mais *a priori* on pouvait cependant prévoir que les dispositions de la loi de 1891 ne causeraient pas un préjudice considérable à la production nationale. En ce qui concerne le repos dominical il était déjà, sous l'effort des idées religieuses, passé en grande partie dans la pratique de la vie industrielle. Sur les 450.755 ouvriers de la grande industrie dont s'était occupé l'enquête de 1885 134.359 seulement, soit 30 0/0 étaient occupés le dimanche. La proportion était plus considérable dans la petite industrie : sur 344.294 ouvriers 144.015 soit 42 0/0 étaient occupés le dimanche. Le changement de régime

n'était donc pas si radical qu'on le pourrait croire à premier abord. D'autant plus que la loi nouvelle n'introduisait pas le repos dominical absolu mais prévoyait une longue série d'exceptions. Ces exceptions, comme nous l'avons vu, n'étaient pas limitées aux travaux nécessités par la nature technique des entreprises ; elles pouvaient être encore accordées à raison de commandes exceptionnelles, pour les industries de saison, pour éviter un « dommage disproportionné », etc., etc. D'ailleurs dans l'industrie la loi n'interdisait le travail du dimanche qu'aux ouvriers. Les petits employeurs, les artisans pouvaient donc travailler ce jour-là, ce qui diminuait d'autant les effets nuisibles qu'aurait pu entraîner une interdiction absolue.

En ce qui concerne le commerce, l'enquête de 1885 avait donné des résultats moins favorables. Sur les 245.061 employés dont elle s'occupait, 190.217 soit 77 0/0 étaient occupés le dimanche. Mais la loi de 1891 tint un grand compte des difficultés de réalisation du repos dominical dans ce domaine de la vie industrielle. Elle n'interdit pas le travail du dimanche mais se contenta de le limiter à 5 heures, réservant aux autorités administratives le droit de le prolonger jusqu'à 10 heures dans certains cas. De plus, la limitation du travail du dimanche dans les entreprises commerciales ne constituait pas un danger appréciable. Les achats empêchés le dimanche devaient naturellement se reporter en grande partie aux autres jours de la semaine.

La seconde mesure essentielle de la législation de 1891 était la limitation du travail des femmes et des enfants. Le travail des jeunes ouvriers n'avait pas subi de régle-

mentation nouvelle. Après comme avant la loi de 1891 il était limité à 10 heures.

Les dispositions principales sur la limitation du travail des femmes étaient la suppression du travail de nuit et la réduction à 11 heures de la journée de travail. Or le travail de nuit ne s'étendait qu'à une fraction très minime de la population ouvrière féminine. Il était surtout en usage dans l'industrie sucrière qui occupait 7.000 ouvrières et dans les houillères de la Haute-Silésie qui en occupait 5.700 au travail de nuit (1). L'interdiction du travail « entre 8 heures 1/2 du soir et 5 heures 1/2 du matin » n'était donc nullement dangereuse au point de vue industriel. La législation allemande agit cependant avec une extrême prudence ; elle autorisa les exceptions que nous avons examinées plus haut et n'abolit que progressivement le travail de nuit des ouvrières. C'est ainsi que dans l'industrie minière de la Haute-Silésie le Conseil fédéral défendit d'accepter à partir du 10 octobre 1893 de nouvelles ouvrières pour les occuper en équipes de jour et de nuit et qu'il fixa à l'industrie du sucre un délai de 5 ans (jusqu'au 1^{er} avril 1898) pour arriver à la suppression totale du travail de nuit des ouvrières : tous les deux ans un tiers d'entre elles devaient être congédiées (2).

Quant à la limitation de la journée de travail à 11 heu-

1. A. Weber : *Die Entwicklung der deutschen Arbeiterschützgesetzgebung seit 1890. (Jahrbuch für gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1897, p. 1178).*

2. Weber : *Die Entwicklung der deutschen Arbeiterschützgesetzge-*

res, la législation allemande agit encore ici avec beaucoup de prudence et accorda un nombre assez considérable de dérogations. Pour les briqueteries, elle permettait un travail régulier et permanent de 70 heures par semaine. Les exceptions furent largement accordées. En 1895, dans la seule industrie textile, on autorisa le travail supplémentaire pour 167.540 ouvrières, au total plus de 3 millions d'heures, soit 18 heures 1/2 par ouvrière dans une année (1). D'ailleurs, la journée de travail avait été considérablement réduite depuis les débuts de la législation ouvrière. Même pour les filatures, dès avant la loi de 1891, un mouvement favorable à la réduction de la journée de travail s'était produit dans certaines régions industrielles. La journée de 11 heures fut introduite en 1889 dans les filatures par les industriels du royaume de Saxe; ceux de *Wurtemberg* et de *Westphalie* avaient suivi leur exemple.

Ainsi comprise la loi de 1891 ne devait pas faire craindre de préjudices considérables pour l'industrie nationale. L'application en fut facile. C'est ce qui résulte des diverses enquêtes organisées par les associations industrielles et surtout des rapports annuels des inspecteurs de fabriques.

Dès le mois de juin 1892, l'« Association générale des industriels allemands » organisa une enquête sur les

bung seit 1890. (Jahrbuch für gesetzgebung Verwaltung et Volkswirtschaft, 1897, p. 1179.

1. Weber : *op. cit.*, 1897, p. 1183.

conséquences de la loi de 1891 (1). Des questions furent envoyées à tous ses membres. Un millier environ n'envoyèrent pas de réponses. 313 seulement se prêtèrent à l'enquête. Cette indifférence signifiait clairement que la loi n'avait pas entraîné de graves préjudices. Les industriels qui avaient cru devoir répondre se plaignaient en assez grand nombre de l'application de la loi. Les ouvriers, d'après eux, manifestaient un vif mécontentement à la suite de la réduction des salaires. Seuls ceux qui étaient dévoués de corps et d'âme à la démocratie-socialiste supportaient sans se plaindre une loi dont ils approuvaient le principe. Quant aux femmes et aux adolescents les industriels se disaient obligés d'en renvoyer une grande partie et leur sort n'en était que plus malheureux : ou ils perdaient toute occupation et ne pouvaient dès lors subvenir à leurs besoins, ou ils étaient refoulés dans l'industrie à domicile plus rigoureuse et déprimante que la fabrique (2).

Cependant les rapports des inspecteurs de fabriques montrent chaque année que le pessimisme des industriels n'était pas en général justifié. Les résultats de l'enquête de l'« association nationale des industriels allemands » entreprise une année seulement après la mise en vigueur des dispositions nouvelles reflétait naturellement le trouble passager causé à une partie de l'industrie. Comme nous venons de le voir, une partie — la plus considéra-

1. Oldenberg : *Eine enquete über die Wirkungen des neuen deutschen arbeiterschutzgesetzes* (socialpolitisches Centralblatt, 27 mars 1893, p. 312.

2. Oldenberg : *op. cit.*, p. 312.

ble — des industriels n'avaient pas répondu. Il y a tout lieu de supposer qu'ils n'avaient pas de protestations à élever contre la loi. Quant à ceux qui s'étaient sentis atteints une plus longue expérience devait modifier leur point de vue.

Les rapports des inspecteurs de fabriques sont en effet unanimes à constater que la législation de 1891 n'a pas entraîné les résultats nuisibles redoutés par beaucoup d'industriels. En général la réduction de la journée de travail a amené une augmentation de son intensité et des perfectionnements techniques, et le ralentissement de la production que l'on avait craint ne s'est pas produit.

Voici par exemple quelques extraits des rapports des inspecteurs de fabriques.

Le rapport du grand duché de Bade pour l'année 1892 première année de l'application de la loi s'exprime ainsi :

« On est satisfait presque sans exception de la législation nouvelle. Il n'y a pas à constater de ralentissement dans la production et en tous cas il serait tout à fait hors de proportion avec la diminution de la durée du travail. De très rares patrons sont d'un autre avis. Au contraire beaucoup de propriétaires de filatures et de tissages nous ont déclaré qu'ils accueilleraient avec plaisir la réduction légale de la journée de travail à 10 heures dans leurs industries. Ces opinions peuvent être sans doute influencées en partie par les sentiments généreux et humanitaires de ces industriels, mais elles sont surtout le fruit de l'expérience acquise dans la vie des affaires : que le progrès de la technique doit entraîner une réduction de la durée du travail. Si l'on

« tient compte des conditions particulières des diverses
« entreprises et des diverses branches d'industrie on peut
« conclure que la tendance des patrons à imposer de lon-
« gues journées de travail est l'indice d'une technique
« arriérée.... »

Le rapport des inspecteurs de l'Alsace-Lorraine pour l'année 1896 cite le cas suivant :

« Dans la grande fabrique Dollfus à Mulhouse on a in-
« troduit le 1^{er} mars 1896 la[®] journée de 10 heures. Dans
« les travaux où l'ouvrier joue le principal rôle il n'y a
« pas eu de diminution de production. Là où la produc-
« tion dépend uniquement de la marche des machine
« nous ne nous sommes pas encore formés une opinion
« définitive ».

Les mêmes inspecteurs (Alsace-Lorraine) écrivent dans leur rapport pour l'année 1897 :

« Dans les milieux industriels on a de plus en plus
« conscience que la réduction de la journée de travail
« dans de certaines limites ne lèse nullement les intérêts
« des industriels ».

L'inspecteur de Neusalz écrit dans son rapport pour 1894 :

« Dans une filature occupant 180 femmes et 100 hom-
« mes les ouvriers travaillaient 12 heures. Lors de l'in-
« troduction de la journée de 11 heures on a augmenté
« de 1/12 la vitesse de rotation des machines, de sorte
« que la production et les salaires n'ont pas varié. Il ré-
« sulte de ce fait la preuve certaine que le travail em-
« ployé au service d'une machine est susceptible d'une
« plus grande intensité. On peut se demander aujour-

« d'hui si le maximum d'intensité du travail féminin a
« été obtenu par l'application de la journée de 11 heures
« ou si au contraire on pourrait arriver par la voie légis-
« tive à une diminution plus considérable de la durée
« du travail des ouvrières dans les établissements qui
« emploient des moteurs mécaniques.

L'inspecteur de Gladbach rapporte pour la même année 1894 :

« Dans une fabrique de tissage une bonne ouvrière
« gagnait pour 10 jours de travail 21 marks 09 avant
« l'introduction de la journée de 11 heures ; elle gagnait
« 21 marks 53 après son introduction. Une ouvrière
« moins habile gagnait 18 marks 20 avant l'introduction,
« 19 marks 70 après. La meilleure bobineuse gagnait
« 22 marks 73 avant, 22 marks 99 après. Dans une
« autre fabrique une ouvrière employée au tissage ga-
« gnait en 1891 un salaire de 12 marks 97 pour un tra-
« vail hebdomadaire de 72 heures, en 1894 elle ga-
« gnait 13 marks 23 pour une semaine de travail de
« 64 heures 1/2. »

L'inspecteur de Düsseldorf écrivait déjà dans son rapport pour l'année 1892 :

« Maintenant que les difficultés du début sont surmon-
« tées beaucoup de fabricants admettent que la régle-
« mentation a ses bons côtés ».

Dans certains cas cependant les résultats ne furent pas aussi favorables. A *Cologne*, *Coblentz*, *Munster* on se plaignit en 1893 d'une baisse de la production dans les tissages. Dans d'autres industries également des plaintes s'élevèrent. Toutefois les rapports annuels des inspec-

teurs permettent de conclure que la loi de 1891 n'a pas eu en général de conséquences nuisibles pour l'industrie allemande.

Le repos du dimanche ne fut appliqué qu'à partir de 1895 dans les entreprises industrielles. On avait retardé ainsi l'application de la loi pour établir plus judicieusement les exceptions qu'elle autorisait. Voici ce que rapportent sur l'application du repos du dimanche les « Communications officielles des rapports des inspecteurs de fabriques » pour l'année 1895, la première année de l'application du repos du dimanche à l'industrie.

« La grande majorité des rapports constate que les prescriptions légales sur le repos du dimanche dans l'industrie ont été appliquées et cela sans préjudices appréciables soit pour les patrons, soit pour les ouvriers (1).

« Si des ouvriers se sont plaints quelquefois de réductions de salaires à la suite de la suppression du travail du dimanche les inspecteurs de fabriques n'en constatent pas moins que la grande majorité de la classe ouvrière a accueilli la loi avec reconnaissance. L'hostilité qui se manifestait au début chez beaucoup d'industriels a disparu aussi de plus en plus. Des patrons ont maintes fois exprimé l'opinion que les légers ennuis et la contrainte liés à l'exécution de la loi devaient être supportés de bon cœur en considération de son but humanitaire » (2).

1. Amtliche Mittheilungen aus den Jahresberichten der gewerbeaufsichtsbeamten, 1895 ; p. 378.

2. Amtliche Mittheilungen, 1895, p. 378.

L'inspecteur d'Ansberg s'exprime ainsi :

« Des expériences faites jusqu'ici il résulte que l'ouvrier après un jour de repos complet revient au travail plus dispos et plus joyeux. On peut à mon avis prévoir avec certitude que la diminution de la production et la baisse des salaires qui ont suivi incontestablement aux débuts la suppression du travail du dimanche ne seront pas de longue durée. Dans quelques cas déjà cette baisse ne s'est pas maintenue » (1).

L'inspecteur du Schleswig écrit :

« Là où l'on est payé à la semaine le salaire n'a pas été diminué. Quant au travail aux pièces les ouvriers s'arrangent de façon à ne pas subir de réductions de salaires du fait du repos du dimanche » (2).

En somme c'est sans difficultés sérieuses que la législation de 1891 est passée dans la pratique de la vie industrielle allemande. Les « communications officielles des rapports des inspecteurs de fabriques » constatent l'application satisfaisantes des dispositions de la loi.

Voici, par exemple, quelques extraits des « communications officielles » pour l'année 1895 :

Travail de 10 heures le samedi pour les ouvrières. — « Dans presque tous les cas cette disposition a été accueillie comme un bienfait par les ouvrières. De même, on ne se plaint que rarement de difficultés et de troubles

1. Amtliche Mittheilungen, p. 378, année 1895.

2. Amtliche Mittheilungen, p. 398, année 1895.

« que pourrait entraîner pour les entreprises cette suspension plus hâtive du travail. Presque tous les rapports remarquent que les difficultés qui s'étaient présentées au début ont aujourd'hui disparu » (1).

Journée de 11 heures. — « Le nombre des conventions aux dispositions prescrivant la journée de 11 heures pour les ouvrières confirme nos observations de l'année dernière, c'est-à-dire que l'application de ces dispositions se fait sans difficultés sérieuses. D'ailleurs, la journée de travail de plus de 11 heures n'était, avant la loi de 1891, dans beaucoup d'industries, qu'une exception » (2).

Influence sur la durée du travail des hommes. — « Les rapports citent souvent des cas où la limitation de la journée de travail pour les ouvrières a profité indirectement aux ouvriers » (3). C'était surtout le cas pour l'industrie textile où la journée de 11 heures pour tous les ouvriers adultes s'est généralisée à la suite de la législation de 1891.

Une question des plus intéressante était l'influence de la nouvelle législation sur le nombre des femmes, jeunes gens et enfants occupés dans les fabriques.

Il semble que la loi n'ait pas exercé d'influence appréciable sur le nombre des ouvrières occupées dans les industries tombant sous son application.

Voici la progression depuis 1892 :

1. *Amtliche Mittheilungen*, 1895, pp. 172, 173.

2. *Amtliche Mittheilungen*, 1895, p. 179.

3. *Amtliche Mittheilungen*, 1895, p. 184.

Années	De 16 à 21 ans	Au-dessus de 21 ans	Total
1892 . . .	229.638	346.795	576.433
1893 . . .	249.209	367.411	616.620
1894 . . .	250.689	383.094	633.783
1895 . . .	260.303	403.813	664.116
1896 . . .	278.266	429.313	699.579 (1)

Le nombre des jeunes gens s'est aussi accru, dans une proportion moindre à la vérité. Il est évident que la différence de durée du travail pour les diverses catégories de travailleurs (10 heures pour les jeunes gens, 11 heures pour les femmes, 6 heures pour les enfants, pas de limitation pour les adultes) constitue une gêne pour l'industrie. Néanmoins, il y a progression dans le nombre des jeunes ouvriers employés.

1890. . . .	204.000	1894. . . .	209.715
1892. . . .	208.835	1895. . . .	217.422
1893. . . .	213.959	1896. . . .	239.548 (2)

Au contraire la loi a eu une influence considérable sur le travail des enfants dans les fabriques. On peut s'en rendre compte par les chiffres suivants. Les fabriques occupaient :

1. Landmann, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften zweite Auflage Erster Band*, p. 509.

2. Landmann, *op. cit.*, p. 510.

Années	Garçons	Filles	Total
1890 . . .	17.254	10.231	27.485
1892 . . .	7.315	3.897	11.212
1893 . . .	3.730	2.181	5.911
1894 . . .	2.682	1.577	4.259
1896 . . .	3.343	1.969	5.312
1897 . . .	3.570	2.381	6.151 (1)

On peut constater dans les années 1896 et 1897 un accroissement du nombre des enfants employés. Les inspecteurs l'expliquent par l'essor industriel de ces dernières années et la plus grande demande de main-d'œuvre ouvrière. En tout cas, la comparaison avec le nombre des enfants occupés avant la loi de 1891 est frappante. Le travail des enfants dans les fabriques n'est plus qu'une insignifiante exception.

Toutefois cette réduction considérable du nombre des enfants occupés dans les fabriques ne saurait être regardée comme un indice d'amélioration. Les inspecteurs se plaignent, en effet, dans leurs rapports du nombre toujours croissant d'enfants occupés par les ateliers et surtout par l'industrie à domicile. Voici, à titre d'exemples, quelques extraits des « Communications officielles des rapports des inspecteurs de fabriques » pour l'année 1895 :

Rapport de Mersebourg : « Malheureusement, nous ne devons pas nous dissimuler qu'une grande partie des enfants enlevés aux fabriques passent à l'industrie à domicile » (2).

1. *Soziale Praxis*, numéro du 29 décembre 1898.

2. *Amtliche Mittheilungen aus den Jahresberichten der Fabrikaufsichtsbeamten*, 1895, p. 76.

Rapport de Reuss : « J'ai remarqué de nouveau cette
« année que dans les petites fabriques le nombre des
« enfants avait diminué dans une proportion étonnante.
« Mais je me suis rendu compte que ces petites fabriques
« que l'on aurait ainsi cru ruinées avaient, en réalité,
« accru leur importance par une organisation habile du
« travail à domicile » (1).

Rapport de Minden : « Le nombre des jeunes ouvriers
« occupés dans les fabriques de cigares est tombé de
« 2.391 en 1894 à 1.169 en 1895. Cette diminution est
« largement compensée par l'extension de l'industrie à
« domicile pour laquelle malheureusement je ne saurais
« donner de chiffres précis, etc., etc. »

D'après la statistique professionnelle de 1895, 214.954 enfants de 12 à 14 ans sont employés à un travail régulier : 135.125 dans l'agriculture, 33.051 comme domestiques, 5.296 dans le commerce, 38.267 dans l'industrie. De ces 38.267, 4.327 étaient occupés dans les fabriques ; les autres travaillaient dans la petite industrie : 2.075 dans la serrurerie, 2.017 dans la menuiserie, 2.272 dans les travaux de maçonnerie, 2.156 chez des tailleurs, 2.026 chez des cordonniers, 1.223 chez des couturières, etc.).

En 1898, le chancelier de l'Empire ordonna une enquête sur l'emploi des enfants en âge d'école. Quelques résultats ont été déjà publiés. A Dresde, sur 33.798 enfants de cette catégorie, 5.777 étaient employés à un travail quelconque ; 4.077 de ces enfants travaillaient régulièrement. Ils étaient occupés soit à porter le matin

1. *Amtliche Mittheilungen...*, 1895, p. 76.

le lait et les journaux (2.244), soit comme garçons de courses ou comme aides dans les ateliers (1.580), soit au colportage, au service des cabarets (151), etc., etc.

Si la législation de 1891 n'a donc pas eu en général de conséquences nuisibles pour l'industrie allemande on ne peut dire qu'elle ait complètement atteint son but au point de vue de la protection ouvrière. Les inspecteurs se plaignent du nombre de plus en plus croissant des femmes et des enfants occupés par l'industrie à domicile qui n'est soumise à aucune réglementation. Beaucoup d'industriels ont même réussi à transformer leurs entreprises et à leur enlever par des combinaisons plus ou moins habiles le caractère de « fabriques ». Le dernier rapport des inspecteurs du royaume de Württemberg (1898) (1), cite par exemple le cas d'un fabricant de soie qui fit installer dans les logements de ses anciennes ouvrières de petites machines et de petits électro-moteurs d'une force de 1/6 de cheval-vapeur ainsi que l'éclairage électrique. L'électro-moteur et les lampes étaient entretenus par la fabrique. Le rapport de 1897 prétendait que ces appareils ne pouvaient être utilisés que pendant 11 heures, c'est-à-dire la durée de travail réglementaire. Le rapport de 1898, au contraire, constate que par suite d'installations nouvelles ces appareils fonctionnent de 6 heures du matin à 10 heures du soir (1).

1. Cité par le *Vorwaerts*, numéro du 22 avril 1899.

2. Les « Communications officielles des inspecteurs de fabriques » pour l'année 1895 citent le cas d'un industriel qui louait, dans sa fabrique même, à ses ouvrières des chambres dans lesquelles elles accomplissaient leur travail. Ce travail rentrait ainsi dans la

Mais c'est dans l'industrie du tabac et dans celle de la confection que se produisent le plus d'abus. Une grève des ouvriers de la confection éclata en 1896 et une interpellation fut faite au Reichstag, le 12 février de la même année, par le député national-libéral *Von Heil zu Herrnsheim*. Il demandait, entre autres choses, une extension de la protection ouvrière au travail à domicile. L'abbé *Hitze*, député du « centre », qui avait combattu en 1891 l'extension de la législation ouvrière à l'industrie à domicile n'occupant que des membres de la famille, se décida à un compromis et déclara se rallier en principe à une extension de la législation. Mais quelques mesures que l'on prenne, il semble bien qu'en ce qui concerne la limitation de la durée du travail elles soient condamnées à l'impuissance. Un courant s'est dessiné en Allemagne qui demande la suppression du travail à domicile pour les industries où se produisent le plus d'abus. *Weber*, par exemple, se déclare favorable à cette mesure dans d'intéressants articles de « *Sociale Praxis* » (1). Mais il ne saurait être question que de quelques industries et non d'une mesure générale. Il serait dangereux et trop arbitraire de défendre à une mère de famille d'employer ses heures de liberté à un travail souvent nécessaire. Une mesure trop absolue risquerait de léser des intérêts éminemment respectables.

catégorie du « travail à domicile » et pouvait durer un temps illimité.

1. *Sociale Praxis*, 30 mars, 6 avril 1899.

CHAPITRE VI

LE DÉVELOPPEMENT DE LA LÉGISLATION DE 1891 A NOS JOURS

Nous avons vu que la législation de 1891 donnait au Conseil fédéral des pouvoirs considérables. Elle lui permettait par l'article 120 *e* du « Code industriel » de fixer le commencement, la fin et la durée du travail des adultes ainsi que les pauses à accorder pour les industries où par suite d'une durée excessive de la journée de travail la santé des travailleurs était menacée. De plus l'article 154 alinéa 4 donnait au Conseil fédéral le pouvoir d'étendre aux ateliers et à l'industrie à domicile (exception faite à la vérité pour l'industrie à domicile n'occupant que des membres de la famille) les dispositions de la législation de 1891 relatives à la protection des femmes, des jeunes gens et des enfants.

Presque tout l'effort de la réforme ouvrière s'est réduit depuis 1891 à l'application de ces deux dispositions de la loi. L'œuvre du législateur était ici épuisée ; toute l'initiative appartenait au Conseil fédéral. Il n'en est pas moins vrai que par des manifestations diverses, interpellations, pétitions etc., l'opinion publique et le Reichstag ont exercé

une grande influence sur le développement de la législation ouvrière au cours de ces dernières années.

D'ailleurs le Conseil fédéral n'avait pas de pouvoirs suffisants pour la réalisation de certaines réformes dont il reconnaissait la nécessité. Dans quelques cas l'action législative fut nécessaire ; actuellement un projet de loi est soumis au Reichstag sur la protection des employés de commerce et des ouvrières de la confection.

Nous nous occuperons donc successivement des ordonnances édictées par le *Conseil fédéral* en vertu des pouvoirs que lui a conférés la législation de 1891 et des projets et propositions de lois dont le *Reichstag* a eu à s'occuper à diverses reprises.

§ 1. — *L'action du Conseil fédéral*

La loi de 1891 n'avait pas voulu introduire une *jour-née de travail maxima* pour les adultes. Elle n'avait pas voulu en outre étendre indistinctement à tous les ateliers et à l'industrie à domicile les prescriptions sur le travail des femmes, des enfants et des adolescents. Pour des raisons d'ordre pratique, pour ne pas nuire à certaines industries elle avait préféré à la réglementation générale et uniforme une intervention spéciale dans les cas où s'en révélerait la nécessité. Cette intervention dont le Conseil fédéral avait été chargée exigeait naturellement des enquêtes préparatoires sur la situation des industries en question. Un organe devait être créé, spécialement

chargé des enquêtes et de la statistique ouvrières. De là « *la Commission impériale de statistique ouvrière* ».

L'idée d'un organe particulier de statistique ouvrière n'était pas nouvelle. Déjà au Reichstag de la confédération de l'Allemagne du Nord de 1866 une proposition avait été faite par les démocrates-socialistes. Elle s'inspirait plus particulièrement des méthodes d'investigation anglaises et avait en vue l'organisation de commissions d'enquêtes parlementaires. Ces commissions devaient périodiquement s'enquérir de la situation des classes ouvrières et préparer les projets de réformes sociales. Le Reichstag se montra tout entier favorable à la proposition. Seules des considérations pratiques l'arrêtaient. (1)

En 1885 une nouvelle proposition avait été faite par les démocrates-socialistes. Elle s'inspirait d'une autre idée et se rattachait à l'institution des « *Chambres du travail* » dont nous avons parlé précédemment. Elle fut reprise le 8 mai 1890 dans le projet de législation ouvrière de la fraction socialiste du Reichstag, mais sans plus de succès.

Le 9 décembre 1891 deux propositions nouvelles furent déposées, la première par le groupe démocrate-socialiste qui renonçant provisoirement aux « *Chambres du travail* » revenait à l'idée de commissions d'enquêtes parlementaires, la seconde par *Siegle* qui demandait au gouvernement d'instituer une enquête administrative sur

1. Pour conférer ce pouvoir nouveau au Reichstag une révision de la constitution était nécessaire. Or la constitution était toute récente et l'on craignit de la remettre en discussion.

la situation des classes ouvrières. Cette seconde proposition fut votée par le Reichstag le 20 janvier 1892.

Cependant le gouvernement ne restait pas inactif. S'inspirant des désirs manifestés par le Reichstag à plusieurs reprises il instituait le 24 mars 1892 la « *Commission impériale de statistique ouvrière*. »

Cette Commission se compose de 15 membres; 7 sont nommés par le Reichstag, 6 par le Conseil fédéral, 2 par le chancelier de l'Empire. Le chancelier désigne en effet le président de la commission et y délègue en outre un membre de l'« *Office impérial de statistique* ».

Le rôle de la commission est étroitement limité. Elle doit, sur l'ordre du chancelier ou du conseil fédéral, procéder aux enquêtes statistiques rendues nécessaires par la préparation et l'exécution des lois ouvrières et présenter des propositions. Le travail technique n'est pas fait par la commission mais par l'*Office impérial de statistique*. Lorsqu'une enquête a été décidée par le chancelier ou par le Conseil fédéral une série de questions est transmise à la *Commission de statistique ouvrière* qui, après les avoir examinées et modifiées si elle le juge à propos, les transmet à son tour au chancelier. Le chancelier les envoie aux gouvernements des divers Etats qui procèdent enfin à l'enquête.

L'enquête ne s'étend pas dans la pratique à tous les établissements industriels, mais à 1/10 d'entre eux, proportion suffisante pour le but que l'on se propose. Des questionnaires sont envoyés, généralement en nombre égal, aux employeurs et aux employés. L'*Office impérial*

de statistique centralise les réponses, élabore ces matériaux, les coordonne et les transmet à la commission.

C'est alors que commence véritablement le rôle de la *Commission de statistique ouvrière*. Elle a le droit de demander des compléments d'explication et d'entendre les dispositions orales d'employeurs et d'employés. La commission peut dans les séances où elle entend les dépositions s'adjoindre un certain nombre de personnes compétentes à titre de conseils.

Telle est dans ses grandes lignes l'organisation de la *Commission de statistique ouvrière*. Elle présente un type intermédiaire entre la commission d'enquête parlementaire et le bureau administratif de statistique.

Des doutes s'élevèrent au moment de son organisation sur son efficacité, les partisans de commissions parlementaires d'enquêtes à l'anglaise se plaignirent du caractère bureaucratique de la nouvelle institution. Ils craignaient surtout que l'élément représentatif (les 7 membres du Reichstag), ne subit la loi des 8 autres membres et que le parlement n'exercât pas une influence suffisante sur la commission. De plus la *Commission de statistique ouvrière* était dépourvue de toute initiative. Ce n'est que sur l'ordre ou tout au moins avec l'autorisation du Conseil fédéral qu'elle pouvait procéder à une enquête. Seul le président nommé par le chancelier pouvait désigner les patrons et ouvriers que la commission devait entendre. Enfin la commission n'avait pas de pouvoirs suffisants pour obliger les ouvriers ou les patrons qu'elle désirait entendre à déposer devant elle.

Malgré toutes ces critiques on peut dire que l'œuvre de

la commission de statistique ouvrière a été considérable et utile. Elle a fait de nombreuses enquêtes. Les propositions qu'elle a faites sur toutes les questions dont elle a eu à s'occuper ont été en général bien plus radicales que ne l'eut désiré la majorité du Reichstag. C'est elle qui a entrepris tout le travail de réformes de ces dernières années dont nous allons nous occuper sommairement.

La tâche de la *Commission de statistique* était d'étudier la condition de certaines branches d'industries et de se rendre compte au moyen de statistiques et d'enquêtes si la journée de travail était excessive et si cette longue durée était nuisible à la santé des ouvriers. Dans ce cas le Conseil fédéral pouvait par application de l'article 120^e) limiter la journée de travail, appliquer ce que l'on a appelé en Allemagne « la *journée de travail sanitaire* ».

En général la durée du travail dans l'industrie allemande n'était pas de nature à justifier ces mesures *sanitaires*. Les rapports des inspecteurs de fabriques de 1894 nous fourniront quelques chiffres à cet égard. A Berlin, des recherches faites en automne 1894 il résulte que sur 94,531 ouvriers adultes occupés dans 4.392 fabriques :

0,4 0/0	travaillaient	7 heures
0,5 0/0	—	7 heures 1/2
1,3 0/0	—	8 heures
3,1 0/0	—	8 heures 1/2
12,9 0/0	—	9 heures
19,8 0/0	—	9 heures 1/2
54,5 0/0	—	10 heures
3,9 0/0	—	10 heures 1/2

2,8 0/0	—	11 heures
0,2 0/0	—	11 heures 1/2
0,7 0/0	—	12 heures
0,4 0/0	—	plus de 12 heures

De sorte que dans la grande industrie berlinoise 92,5 0/0 des ouvriers ne travaillaient pas plus de 10 heures par jour (1).

Dans la *Prusse orientale* la moyenne était de 10 à 12 heures par jour, dans la province de *Posen* de 10 à 11 heures, dans le district de *Breslau* de 10 à 11 heures, dans celui du *Liegnitz* de 11 heures, dans ceux de *Hanovre*, *Stade*, *Osnabrück*, *Aurich* la moyenne était de 10 heures pour la grande industrie, de 11 heures pour la petite. Dans le district de *Wiesbaden* elle variait entre 8 heures 1/2 et 11 etc, etc.

Cependant dans quelques industries la journée de travail était bien plus prolongée. Les mêmes industries indiquent pour la *Prusse orientale* dans les petites fabriques de machines une journée de travail de 13 heures, dans les tuileries de *Postdam* dans 14 heures, dans les petits moulins à eau de *Francfort* 15 à 18 heures, dans l'industrie meunière de *Breslau* 18 heures, dans les tuileries de *Hanovre*, *Stade*, *Osnabrück*, *Aurich*, *Hildesheim*, *Lüneberg* et autres districts 13 à 14 heures.

Mais là où les journées de travail étaient le plus prolongées c'était dans l'industrie à domicile, les ateliers, le commerce, les transports, là précisément où l'intervention de l'Etat était des plus délicates et des plus difficiles (2).

1. Kuno Frankenskein *Der arbeiterschutz, seine Théorie und Politik* pp. 29 et suivantes.

2. Kuno Frankenstein *op. cit.*, pp. 30 et suivantes.

*A. Limitation de la journée de travail pour les ouvriers
de la boulangerie.*

La première application que fit le Conseil fédéral de ses pouvoirs fut la limitation de la journée de travail dans les boulangeries et pâtisseries. Dès le 23 juin 1892 jour de sa première réunion la commission de statistique ouvrière eut à s'occuper de cette industrie. L'enquête s'étendit à 1/10 environ des entreprises. Pour tenir compte autant que possible des différences entre les divers centres de population on répartit les questionnaires entre les grandes et les petites villes et les villages. La statistique terminée, des patrons et des ouvriers furent entendus en égal nombre et la commission de statistique présenta ses propositions.

Le travail dans les boulangeries était certainement un des plus pénibles. Le travail de nuit était la règle pour le plus grand nombre ; de plus il n'y avait pas dans cette industrie d'alternance d'équipes de jour et nuit. Presque partout l'on n'employait qu'une seule équipe, de sorte que le travail de nuit était permanent. La durée du travail était d'ailleurs excessive. Dans 53 0/0 des entreprises il durait environ 12 heures, dans 28,6 0/0, il durait de 12 à 14 heures, dans 13,2 0/0 de 14 à 16 heures, enfin dans 3 0/0 il variait entre 16 et 18 heures.

Certaines dispositions d'ouvriers et apprentis révélèrent des abus qui suivant l'expression du secrétaire d'Etat *von Bötticher* (1) « faisaient dresser les cheveux. Un apprenti

(1) Séance du Reichstag du 22 avril 1896. Interpellation von Buchka.

par exemple travaillait depuis 10 heures du soir toute la nuit, le matin il portait le pain à la clientèle, avalait à la hâte son diner et allait se coucher de 2 heures à 5 heures 1/2 de l'après-midi. Il dormait donc 3 heures 1/2 par jour. A son lever il portait de nouveau le pain et était occupé jusqu'à 8 heures du soir. De 8 à 10 il se reposait et prenait son repas et recommençait à 10 heures sa journée de travail. Un autre témoin rapporte : Les apprentis qui portent le pain jusqu'à 1 heure ou 2 de l'après-midi sont si fatigués qu'ils font vraiment pitié quand on travaille la nuit avec eux. Ajoutez à cela que ceux qui ont moins de 16 ans doivent suivre 2 fois par semaine les cours d'adultes pendant les heures de repos. Ces jours là ils ne peuvent dormir que 2 heures ». Un troisième disait : « Le garçon a ainsi travaillé de minuit à 5 heures de l'après-midi, Cela fait 17 heures auxquelles il faut ajouter 1 heure pour porter le pain, en tout 18 heures (1) ».

Le résultat de l'enquête de la *Commission de statistique* fut l'ordonnance que prit le conseil fédéral le 4 mars 1896 et qui devait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 1896. Dans les boulangeries et pâtisseries où les ouvriers et apprentis sont employés au travail de nuit (8 heures 1/2 du soir à 5 heures 1/2 du matin) et où l'on cuit régulièrement plus de 3 fois par semaine la journée de travail ne devait pas dépasser pour les ouvriers une durée de 12 heures, de 13 heures si le travail était interrompu par une

1. Cité par le ministre d'Etat von Bötticher à la séance du Reichstag du 22 avril 1896.

pause d'une heure au moins. Un repos minimum de 8 heures devait séparer deux journées de travail. Quant aux apprentis la journée de travail devait être de 10 heures la première année, de 11 heures la seconde. La veille des fêtes et dans des circonstances particulières l'administration inférieure pouvait autoriser des heures supplémentaires pendant 20 jours de l'année ; pendant 20 autres jours le surtravail pouvait avoir lieu sans autorisation (1).

La portée de l'ordonnance n'était donc pas aussi considérable qu'on l'eut pu croire à premier abord. Elle n'atteignait pas les boulangeries et pâtisseries où l'on ne travaille pas la nuit et celles où l'on ne cuit pas plus de 3 fois par semaine. De plus elle ne s'appliquait qu'aux établissements occupant des ouvriers. Toutes les boulangeries de campagne restaient ainsi en dehors de son application. La dernière enquête a établi qu'un tiers des boulangeries ne tombent pas sous l'application de l'ordonnance.

Un mouvement protestataire puissant se forma dans les rangs des patrons boulangers. Les 22 et 23 avril 1896 avant même la mise en application de l'ordonnance une interpellation fut faite au Reichstag par le député *von Buchka*. Tous les partis à l'exception des « démocrates-socialistes » et du « centre » protestèrent contre l'ordonnance du Conseil fédéral. Leurs orateurs contestaient que

1. L'ordonnance prescrivait l'affichage dans les boulangeries, à une place en vue, des dispositions de l'ordonnance et d'un calendrier estampillé par la police locale où le patron doit rayer ou souligner les jours durant lesquels il fait faire à ses ouvriers des heures supplémentaires.

le travail dans les boulangeries nuisit à la santé et mettaient ainsi en doute la légalité de l'ordonnance.

Un Congrès des corporations de la boulangerie (Germania Verbandstag) eut lieu en 1896 après la mise en application de l'ordonnance. Les patrons boulangers y décidèrent la résistance (1). Dès le 23 septembre 1896 l'« Office de l'intérieur » dut inviter les gouvernements à procéder à une enquête.

Les résultats de cette enquête et les rapports des inspecteurs de fabriques démontrent clairement que les craintes des boulangers étaient fort exagérées. En *Prusse* l'ordonnance n'a pas entraîné de lourdes charges pour les patrons. Dans d'autres Etats le malaise n'a été que passager et s'est traduit par une légère augmentation du personnel. L'agitation turbulente des maîtres intimida parfois l'inspection qui croyait l'ordonnance près de devenir caducque. A *Brême* et à *Stuttgart* des contraventions étaient commises à dessein, pour faire croire à l'inapplicabilité des mesures prises par le Conseil fédéral (2). Le directeur de l'inspection des fabriques du *grand Duché de Bade* déclare dans son dernier rapport que le nombre des contraventions est peu considérable, bien moins considérable que dans tous les autres cas de protection ouvrière, les premiers mois de leur application.

Au mois de février 1899 la commission des pétitions du Reichstag déclarait qu'il serait peut être bon de subs.

1. Oldenberg : *Die Baeckerverordnung in der Praxis* (Sociale Praxis, 1^{er} juin 1899).

2. Oldenberg : *op. cit.* (Sociale Praxis, 1^{er} juin 1899).

tituer à la journée de travail maxima une durée minima de repos. Mais il est probable que le Conseil fédéral maintiendra son ordonnance. Ce maintien est demandé par tous les ouvriers, par un grand nombre de patrons et par la presque unanimité des inspecteurs de fabriques.

B. — *Limitation du travail dans les meuneries.*

Une nouvelle application de la journée de travail maxima sanitaire fut faite par le Conseil fédéral au profit des ouvriers de la meunerie. Le 6 décembre 1891 K  ppler (d'Altenburg) transmet au Conseil fédéral les résultats d'une enquête privée qu'il venait d'entreprendre. Une enquête officielle fut décidée et la *Commission de statistique ouvrière* s'en occupa en 1893.

Cette enquête tra  na beaucoup en longueur. L'envoi des questionnaires commença d  s 1893. Et ce n'est qu'à la fin de l'année 1897 qu'eurent lieu les dépositions orales. Les résultats de l'enquête prouvèrent évidemment la nécessité d'une réglementation. Parmi les 2132 ouvriers questionnés, 111 soit 5,2 0/0 travaillaient souvent presque toute la journée (24 heures) ; des cas assez fréquents se produisaient d'un travail de 36 heures consécutives. Deux ouvriers de l'Allemagne du Sud révélèrent, à la grande surprise de la Commission, que des meuneries travaillant de jour et de nuit n'employaient qu'un seul ouvrier. C'est jour et nuit qu'il devait en ce cas travailler. Sans doute la nuit le travail était moins absorbant ; mais l'ouvrier devait régulariser le cours de l'eau et verser régulièrement le blé dans les tournants. Une

cloche adaptée à ceux-ci sonnait quand ils étaient vides et le réveillait de son sommeil. L'ouvrier devait ainsi à tous moments interrompre son repos pour garnir les tournants de nouveaux grains.

Une réglementation s'imposait. La grande majorité de la Commission fut d'avis « que dans un grand nombre de meuneries la durée du travail doit être considérée comme excessive et dangereuse pour la santé des ouvriers, ce qui justifie l'application de l'article 120 ^e alinéa 3 du Code industriel ». Seul un membre de la Commission se déclara hostile.

Le Conseil fédéral accepta dans leurs lignes générales les propositions de la Commission de statistique et promulgua le 29 avril 1899 une ordonnance qui devait entrer en vigueur le 1^{er} juillet de la même année. Elle établit *un repos minimum* de 8 heures par jour (1). Le travail de nuit (de 8 heures 1/2 à 5 heures 1/2 du matin) est interdit aux apprentis âgés de moins de 16 ans.

Toutefois pour les meuneries employant une force motrice irrégulière ses dispositions furent encore plus bénignes. Les autorités administratives inférieures peuvent en effet accorder 15 jours dans l'année des exceptions pour les meuneries n'occupant qu'un ouvrier et se servant de l'eau comme force motrice. Quant aux meuneries qui n'emploient comme force motrice que le vent, force très irrégulière qui rend tout à fait impossible un travail régulier, déterminé à l'avance, elles ne sont pas soumises aux prescriptions de l'ordonnance.

1. Voir Sociale Praxis, 4 mai 1899.

Dans ce cas il s'agit ordinairement d'une entreprise considé-

C. Limitation du travail des femmes et des enfants dans les ateliers de confection et de lingerie.

Dans le second ordre d'idées, en ce qui concerne l'extension des mesures protectrices des femmes et des enfants aux ateliers et à l'industrie à domicile, le Conseil fédéral n'a usé qu'une fois de son pouvoir ; c'est au profit des femmes et des enfants employés dans la confection et dans la lingerie. Dès 1887 l'attention du gouvernement avait été attirée sur l'état déplorable des ouvriers de cette industrie. Il ordonna une enquête.

Cette industrie occupait un nombre considérable d'ouvrières. Très peu travaillaient dans les fabriques ; l'immense majorité travaillait en chambre ou dans des ateliers de marchandeurs. Les salaires étaient très bas par suite de la concurrence des ouvriers entre eux. Beaucoup de mères de famille trouvaient dans ce métier qu'elles pouvaient exercer chez elles tout en s'occupant de leurs enfants et de leur ménage un supplément de ressources. De plus un nombre considérable de femmes et de filles de petits fonctionnaires travaillaient elles aussi à domicile non pour se procurer des moyens d'existence, mais pour satisfaire à des besoins de luxe, aller parfois au théâtre etc., etc. Le salaire qu'elles recevaient constituant pour elles un « argent de poche » elles pouvaient naturellement se contenter d'un salaire minime.

nable où l'on peut établir un système de deux équipes. Le Conseil fédéral se montra surtout indulgent pour les petites meuneries qui ne peuvent occuper qu'un ouvrier.

C'est cette concurrence qui pesait lourdement sur les salaires et atteignait directement les vraies ouvrières qui ne cherchaient pas elles, dans l'exercice de leur profession, le moyen de satisfaire à quelques besoins de luxe mais le moyen de subvenir aux besoins de première nécessité. Elles étaient obligées de travailler démesurément. Leur journée de travail atteignait fréquemment 18 heures.

Au mois de février 1896 se produisit un grand mouvement de grèves des ouvriers de la confection. Parti de *Berlin* il gagna rapidement les grands centres de cette industrie : *Hambourg, Stettin, Erfuhrt, Breslau, Halle*, etc. L'opinion publique était en général favorable aux grévistes. Une interpellation fut faite au Reichstag par le député national-libéral *von Heyl zu Herrnsheim* ; il demandait au gouvernement de prendre des mesures pour remédier à cette triste situation, de régler en particulier l'industrie à domicile où se produisaient le plus d'abus. Les orateurs de tous les partis eurent des paroles de sympathie pour les ouvriers en grève. Le secrétaire d'Etat *von Bötticher* répondit à l'auteur de l'interpellation qu'il avait « mis le doigt sur une des plaies les plus hideuses de notre organisation économique » (1). Des mesures furent annoncées et préparées.

Une enquête fut faite par la *Commission de statistique ouvrière*. Elle aboutit à des résultats peu favorables. La durée de la journée de travail atteignait 18 heures ; les salaires variaient entre 20 et 25 centimes par heure ; l'hygiène des ateliers était au-dessous de toute critique. De

1. *Reichstag's verhandlungen* séance du 12 février 1896.

plus les patrons trouvaient toujours moyen de réduire par des chicanes les salaires convenus.

Le Conseil fédéral ne pouvait, en vertu de ses pouvoirs propres, qu'étendre aux ateliers les mesures de protection accordées par la loi aux femmes et aux enfants. L'industrie à domicile n'employant que des membres de la famille était en dehors de sa compétence. Par son ordonnance du 31 mai 1897, il étendit aux ateliers de confection et de lingerie (Kleider und Wäschekonfektion) les dispositions des articles 135 à 139 du « Code industriel » sur la protection des femmes et des enfants. En vertu de cette application, les ouvrières de cette industrie employées dans les « ateliers » ne pouvaient travailler plus de 11 heures par jour, les jeunes ouvriers de 14 à 16 ans plus de 10 heures. Le travail de nuit leur était interdit, etc., etc.

§ 2. — *Action législative. Le Reichstag.*

Les pouvoirs conférés au Conseil fédéral ne suffisaient pas pour le développement de la législation ouvrière et plus particulièrement de la limitation du travail dont nous nous occupons ici. L'industrie à domicile, le commerce, les transports, les hôtelleries et cabarets échappaient à toute réglementation. Le Conseil fédéral ne pouvait ici procéder par voie d'ordonnance. La seule voie praticable était une législation nouvelle. Depuis quelque temps le Reichstag est saisi de projets de lois qui, s'ils sont adop-

tés, marqueront une nouvelle étape très importante dans l'évolution de la législation ouvrière.

Les projets qui sont l'objet des préoccupations les plus directes du gouvernement allemand se rapportent à l'industrie de la confection, aux entreprises commerciales, aux hôtelleries et cabarets.

A. — *Industrie de la confection et de la lingerie. Travail en chambre.*

L'ordonnance du 31 mai 1897 étendit, comme nous l'avons vu, aux « ateliers » de confection et de lingerie les mesures protectrices du travail des femmes et des enfants. Mais cette mesure était incomplète. Le résultat immédiat de l'ordonnance fut une extension rapide du travail en chambre. Les ateliers se désorganisèrent en partie ; les ouvrières qui y étaient auparavant occupées furent refoulées dans l'industrie à domicile qui n'était pas protégée. De plus rien n'empêchait les ouvrières, la journée légale de travail terminée, d'emporter de l'ouvrage des ateliers chez elles et de prolonger ainsi par le travail de nuit la journée de travail autorisée par la loi.

L'ordonnance du 31 mai 1897 devenait ainsi impuissante. Qu'importait, en effet, que le Conseil fédéral limitât la journée de travail des femmes dans les ateliers et leur interdît le travail de nuit si elles restaient libres de prolonger à volonté cette journée de travail en emportant de l'ouvrage chez elles ? Le travail à domicile devenait donc un obstacle à la législation des ateliers et le gouvernement dut penser à des mesures nouvelles.

Ces mesures ne pouvaient pas naturellement se rapporter à une limitation de la journée de travail dans l'industrie domestique. Le travail en chambre échappe à toute réglementation de ce genre. La législation peut tout au plus prescrire des mesures d'hygiène, comme elle l'a fait en 1895 en Angleterre où elle a rendu responsable l'entrepreneur et le propriétaire ; elle peut prendre des précautions contre le Truck system comme le fait le projet du gouvernement allemand dont nous allons nous occuper. En ce qui concerne notre sujet, la limitation de la durée du travail, elle est radicalement impuissante. La seule mesure possible serait une suppression pure et simple du travail à domicile qui se heurte d'autre part à de très graves inconvénients.

Le gouvernement allemand ne songea donc pas, dans son projet de loi, à limiter la durée du travail dans l'industrie à domicile ; il se préoccupa simplement d'assurer autant que possible l'exécution des mesures prises par le Conseil fédéral dans son ordonnance du 31 mai 1897. La limitation de la durée du travail dans les ateliers avait été rendue illusoire par l'habitude qu'avaient les ouvrières d'emporter du travail à domicile. C'est contre cette habitude que voulut réagir le gouvernement et c'est en partie dans ce but qu'il déposa d'abord en 1897, puis au mois de décembre 1898, un projet de loi.

Le dernier projet du mois de décembre 1898, actuellement en discussion au Reichstag, diffère assez du premier projet de 1897. Celui-ci prescrivait que dans le cas où les personnes protégées travailleraient 6 heures ou plus dans les ateliers ou fabriques, il leur était interdit

d'emporter de l'ouvrage à domicile; les entrepreneurs ne devaient pas leur en fournir. Dans le cas au contraire où le travail d'atelier était d'une durée moindre, il leur était loisible d'emporter de l'ouvrage et autant qu'elles en désiraient (1).

Ces mesures sont reproduites dans la proposition déposée au mois de décembre sur le bureau du Reichstag par le député national-libéral *Von Heyl zu Herrnsheim* (2). D'après le nouveau projet gouvernemental au contraire le Conseil fédéral a le droit d'ordonner pour telles ou telles industries que les personnes protégées ne pourront emporter du travail à domicile dans le cas où elles auraient été occupées à la fabrique ou à l'atelier tout le temps autorisé par la loi (soit 11 heures pour les femmes, 10 heures pour les jeunes ouvriers, 6 heures pour les enfants). Dans le cas où elles n'auraient pas été occupées tout le temps autorisé par la loi, elles pourront emporter de l'ouvrage à domicile; mais la quantité d'ouvrage à emporter doit être telle qu'elles ne puissent pas travailler chez elles plus de temps qu'elles n'auraient pu le faire légalement à l'atelier (3). Si, par exemple, une ouvrière a travaillé 8 heures à l'atelier, l'entrepreneur ne peut lui donner d'ouvrage à emporter que pour 3 heures, de sorte que la durée totale du travail accompli soit chez l'entrepreneur soit à domicile ne dépasse pas la durée légale de 11 heures (4).

1. *Sociale Praxis*, 27 mai 1897, p. 855.

2. Weber; *Arbeiterschutz*, etc. (*Sociale Praxis*, 30 mars 1899).

3. Weber, *Sociale Praxis*, 30 mars 1899.

4. Le projet ne s'applique pas seulement aux ouvriers de la con-

Evidemment, cette mesure est bien imparfaite. Comment mesurer exactement la quantité d'ouvrage qui peut être accomplie en une heure? De plus et surtout, comment empêcher l'entrepreneur de livrer à ses ouvrières une quantité d'ouvrage plus considérable? Les moyens de contrôle échappent complètement. Le gouvernement fut bien obligé de le reconnaître. « Quant au reproche », lit-on dans l'exposé des motifs, « que des contraventions « aux dispositions que nous proposons seront possibles, « les corps délibérants n'ont à opposer que la conscience « du devoir accompli, la conscience d'avoir fait tout leur « possible pour enrayer les abus (du travail en chambre) » (1).

Ce n'est qu'indirectement qu'on pourrait peut-être limiter la durée du travail en chambre par le relèvement des salaires. Le projet du gouvernement prend quelques mesures de protection des salaires, mais la concurrence et le manque d'organisation des ouvriers en chambre rend bien difficile tout progrès dans ce sens. Le parti démocrate-socialiste s'est depuis longtemps prononcé pour la suppression du travail à domicile. Sans aller aussi loin, des réformateurs demandent la suppression du travail à domicile pour les industries où se révèlent des abus intolérables. La suppression absolue du travail à domicile soulève des problèmes extrêmement diffi-

fection et de la lingerie, mais à toutes les industries. C'est un nouveau pouvoir que la législation conférerait au Conseil fédéral. Celui-ci pourrait soumettre aux mesures prévues par le projet toutes les industries où se réalisaient des abus.

1. Weber, *Sociale Praxis*, 30 mars 1899.

ciles, et qui, pour longtemps du moins, paraissent insolubles.

Le projet du gouvernement a été transmis à une commission après les débats des 19 et 20 avril 1899. Selon toute probabilité, la commission en proposera l'adoption au Reichstag.

B : *Magasins de vente* (1).

La législation de 1891 n'avait appliqué aux entreprises commerciales que les dispositions sur le repos du dimanche. Quant à la limitation du travail des femmes et des enfants les jours de semaine elle ne s'en était pas occupée. C'était une œuvre difficile exigeant des enquêtes et une longue préparation. Il fut entendu que cette réglementation ferait l'objet d'une législation spéciale. Les pouvoirs du Conseil fédéral qui pouvait dans le cas de durée excessive du travail compromettant la santé ouvrière fixer une durée maxima ne s'étendaient qu'à l'industrie proprement dite. Une loi était donc nécessaire si l'on estimait qu'il y avait lieu à intervention.

Dès la première réunion de la *commission de statistique ouvrière* une enquête fut décidée sur la proposition du chancelier. Elle fut entreprise dès le mois de septembre 1892. Des questionnaires furent envoyés selon le procédé habituel. Deux années plus tard au mois de novem-

1. Il ne s'agit ici que des magasins de vente et non de toute entreprise commerciale au sens large du mot. Les explications qui suivent ne se rapportent qu'aux magasins de vente.

bre 1894 eurent lieu les dépositions orales d'un certain nombre d'employeurs et d'employés. Après quoi la commission rédigea son rapport et présenta ses propositions.

Des travaux de la commission de statistique ouvrière, il résultait que les employés de commerce étaient occupés dans :

14,90/0	des entreprises	moins de 12 h.	par jour
22 0/0	—	de 12 à 13 h.	—
27 0/0	—	de 13 à 14 h.	—
18 0/0	—	de 14 à 15 h.	—
21 0/0	—	de 15 à 16 h.	—
6,50/0	—	plus de 16 h.	—

Telle était la moyenne de la durée de la journée de travail dans les magasins de vente. Elle était pour plus de 45,0/0 (près de la moitié) de plus de 14 heures. Les chiffres étaient bien plus défavorables pour quelques entreprises. Dans les débits de tabacs et de cigares la journée de travail était de plus de 14 heures dans 72,7 0/0 des entreprises, de plus de 16 heures dans 9,6 0/0. Dans les magasins de vivres le travail durait plus de 14 heures dans 73,4 0/0 des entreprises, plus de 15 heures dans 48 0/0. Dans les magasins de denrées coloniales il était de plus de 14 heures dans 84,4 0/0 des entreprises, de plus de 15 heures dans 63,9 0/0 de plus de 16 heures dans 16,5 0/0 (1).

Sans doute le travail dans les magasins de vente pouvait ne pas être continu et de tous les instants. Dans

1. *Sociale Praxis*, 16 mars 1899.

beaucoup de boutiques, surtout en province et dans les campagnes les employés « attendent » la clientèle et pour une grande partie de la journée ne sont astreints qu'à la présence dans les magasins. Ces intervalles, ces « pores » du travail dans les maisons de ventes légitiment dans bien des cas une plus longue durée de présence. Mais cela ne pouvait dispenser d'une réglementation. Dans beaucoup d'entreprises les employés étaient astreints à un travail continu. Il fallait en tous cas leur accorder un minimum de repos et de liberté. C'est ce que demanda la commission de statistique ouvrière. Elle proposa la fermeture obligatoire des magasins de 8 heures du soir à 5 heures du matin (1).

Déjà dans quelques parties de l'Allemagne sous la pression de l'opinion publique cette mesure s'était assez répandue. Dans les Etats de l'Allemagne du sud elle était presque générale ; parfois même on fermait les magasins à 7 heures. Cependant il suffisait de quelques dissidents pour ruiner ces habitudes locales. Une obligation légale était de rigueur.

Un violent mouvement d'opposition se déclencha lorsque furent connues les propositions de la commission de statistique. Mille prétextes furent invoqués pour faire échouer les mesures qu'elle recommandait. Le gouvernement ne crut pas devoir adhérer aux propositions de la commission. La fermeture obligatoire à la même heure pour tous les magasins de vente lui parut trop radicale. La situation n'était pas la même dans les grandes villes

1. *Sociale Praxis*, 16 mars 1899.

et dans les villages, ainsi que dans les diverses entreprises commerciales. Le projet de loi qui fut présenté au Reichstag au mois de décembre 1898 en même temps que le projet sur l'industrie de la confection et de la lingerie, était conçu dans un autre esprit.

Le projet prescrivait un repos ininterrompu de 10 heures pour toutes les personnes employées dans les magasins de vente. Une heure devait être accordée à midi pour le repas s'il était pris dehors ; quant aux employés nourris par les employeurs on devait leur accorder à midi un repos « convenable ».

La fermeture obligatoire des magasins à 8 heures du soir était abandonnée. Mais dans tous les cas où les $\frac{2}{3}$ des commerçants d'une commune ou de plusieurs communes contiguës demanderaient la fermeture des magasins de 8 heures du soir à 6 heures du matin ou de 9 heures du soir à 7 heures du matin, l'administration supérieure pouvait rendre cette mesure obligatoire pour la branche de commerce en question après avis de l'administration locale. Pendant ce temps, la vente devait cesser partout, dans les magasins, sur les places publiques, etc. ; le colportage même était à ces heures-là interdit.

Le projet du gouvernement vint en discussion les 19 et 20 avril 1899. Quelques orateurs parlèrent en faveur de la proposition de la *Commission de statistique ouvrière*. Tous les employés de commerce étaient gagnés en effet au projet de fermeture obligatoire à 8 ou à 9 heures. Beaucoup de commerçants étaient aussi favorables. De nombreuses pétitions furent adressées au Reichstag.

L' « association des employés de magasin de 1858 de Hambourg » (Verein für Handlungskommis von 1858 in Hamburg) qui comprenait 60.000 membres (dont 7.500 patrons) demandait, dans sa pétition, la fermeture obligatoire à 8 heures, sinon un repos de 12 heures par jour pour les femmes, de 11 heures pour les hommes. Ce repos devait commencer à 9 heures du soir. La « Fédération allemande des associations commerciales » (Deutsches Verband Kautmännischer Vereine) qui comptait 96 associations et 126.558 membres (dont 24.781 patrons) demandait des mesures analogues. Elle insistait sur la fermeture obligatoire, la préférant à l'établissement d'un minimum d'heures de repos (1).

Cette dernière mesure pouvait en effet entraîner de graves inconvénients pour les petites entreprises commerciales n'employant qu'un seul ou pas d'employé. Rien n'eut empêché en effet les grands magasins d'établir un système de deux équipes et de prolonger ainsi la vente bien avant dans la nuit, tandis que les petites entreprises ne pouvaient organiser une double équipe. Or, le nombre des établissements n'occupant pas d'employés était de 350.572 tandis que les établissements plus considérables ayant recours à la main-d'œuvre étrangère étaient au nombre de 284.637 d'après la statistique de 1895. De plus la fermeture obligatoire permettait un contrôle extrêmement facile, pour ainsi dire automatique. Les magasins devaient être fermés pendant un laps de temps déterminé et à partir de telle ou telle heure. Rien

1. *Sociale Praxis*, 27 avril 1899.

de plus facile que de s'assurer de l'exécution de la loi. En outre les rivalités entre commerçants, la concurrence qu'ils se font assuraient un contrôle réciproque, de leur propre initiative. Certainement à ce point de vue l'avantage était considérable.

Le projet a été renvoyé à une commission qui le discute en ce moment. En première lecture la commission accepta dans ses dispositions générales le projet du gouvernement. Elle substitua cependant une pause de 1 heure 1/2 à celle de 1 heure prévue par le projet de loi. De plus dans les villes de plus de 20.000 habitants — où l'activité commerciale est plus intense et où par conséquent le travail est plus assidu et plus pénible — elle fixa à 11 heures la durée minima du repos quotidien. Enfin elle décida que l'autorité administrative supérieure, sur la demande de 1/3 des commerçants intéressés, devait consulter tous les commerçants intéressés de la localité sur la fermeture des magasins de 9 heures du soir à 5 heures du matin. Si les 2/3 des votants étaient favorables à la fermeture obligatoire l'autorité administrative supérieure devait la prescrire.

La commission acceptait ainsi dans ses lignes essentielles le projet de loi. Mais en deuxième lecture elle a adopté malgré l'opposition très vive du gouvernement la proposition de l'abbé *Hitze* prescrivant la fermeture obligatoire des magasins de vente de 9 heures du soir à 5 heures du matin. Dans quelques cas seulement elle fixe la fermeture à 10 heures du soir, c'est :

- 1° En cas de nécessités imprévues ;

2° 40 jours dans l'année fixés par la police locale (jours où il y a un mouvement d'affaires exceptionnel) ;

3° Dans les communes rurales où le trafic est limité principalement à quelques jours de la semaine ou à quelques heures du jour.

La commission n'a pas encore déposé ses propositions au Reichstag. Il est très possible que le Reichstag les adopte en séance plénière.

C. — *Hôtelleries et cabarets.*

La *Commission de statistique ouvrière* s'est aussi occupée d'une catégorie intéressante de travailleurs absolument laissés de côté par la législation de 1891 ; elle a fait une enquête sur la situation du personnel des hôtelleries et cabarets. Non seulement la journée de travail n'avait pas reçu de limitation pour les femmes, les jeunes gens et enfants occupés dans ces entreprises, mais le repos dominical ne leur avait été accordé à aucun degré. Il avait été bien entendu que seules les difficultés de la pratique arrêtaient le législateur et qu'une loi spéciale réglerait leur situation. Dès les premières séances de la *Commission de statistique ouvrière* une enquête fut décidée dans la pensée d'accorder non seulement quelques heures de repos le dimanche, mais de mettre un terme à des abus excessifs par la fixation soit d'une journée de travail maxima soit d'un minimum d'heures de repos.

L'enquête fut poursuivie, toujours d'après le même système. Des questionnaires furent envoyés dans 1/10 des établissements. Patrons et employés furent consultés en

nombre égal. Les associations de métier soit patronales, soit ouvrières donnèrent leurs avis. Au mois de novembre 1898 des dépositions orales furent faites devant la commission.

Il est probable qu'un projet de loi sera déposé au Reichstag comme conséquence de l'enquête. Les résultats généraux de la commission de statistique sur la durée du travail du personnel des hôtelleries et cabarets sont les suivants :

La journée de travail est dans :

2,7 0/0	des entreprises,	de moins de 12 heures :
12,7 0/0	—	de 12 à 14 heures ;
53,3 0/0	—	de 14 à 16 heures ;
29,8 0/0	—	de 16 à 18 heures ;
1,5 0/0	—	de plus de 18 heures (1).

1. *Sociale Praxis*, 20 avril 1899.

CONCLUSION

Par une évolution naturelle la législation allemande a ainsi abouti à des résultats considérables. Préoccupée aux débuts des seuls enfants de fabriques elle a peu à peu élargi ses dispositions, limité la durée du travail des femmes, et, par la prudente mais ferme application d'un principe tutélaire, étendu à des branches entières d'industries la protection des ouvriers adultes. Sans doute son œuvre n'est pas épuisée. Bien des questions restent en suspens. Actuellement le Reichstag est saisi de projets de loi sur la limitation de la journée de travail dans l'industrie de la confection et de la lingerie, dans les magasins de vente ; la *Commission de statistique ouvrière* prépare de nouvelles propositions au profit du personnel des hôtelleries, cabarets, etc., etc.

D'ailleurs comme nous avons pu le voir la solution même de certains problèmes en suscite de nouveaux. La limitation de la journée de travail dans les fabriques et les ateliers a donné lieu à une recrudescence inquiétante de l'industrie à domicile. Et ici l'œuvre de la législation est des plus délicates. Elle se heurte à des difficultés de principe et d'application si considérables que beaucoup désespèrent de trouver un remède ef-

ficace et ne compte plus que sur une suppression pure et simple. Mais cette solution ne semble pas possible. L'abolition absolue de l'industrie à domicile aurait des conséquences si désastreuses pour certaines catégories de travailleurs qu'il ne saurait en être sérieusement question.

Telle n'est pas d'ailleurs la façon de procéder de la législation allemande. Sa grande préoccupation de tous les instants a été de concilier les intérêts divers et d'aboutir à des compromis. Elle a joint à une grande hardiesse dans les principes une prudence minutieuse dans les réalisations. L'absolu des revendications ouvrières a été tempéré par les soucis de la production nationale. L'idéal des nationaux libéraux — maximum de production et de puissance à l'extérieur — et l'idéal des démocrates-socialistes — maximum d'égalité et de justice dans la répartition — ont abouti à une législation qui tient compte de ces deux préoccupations et s'efforce tous les jours de les concilier. C'est surtout dans la limitation du travail des adultes que se révèle ce compromis nécessaire; c'est là qu'il a abouti à une mesure originale, unique dans la législation ouvrière.

Jusqu'alors en effet les législations protectrices des divers pays avaient suivi deux voies différentes, opposées. Les unes dont l'*Angleterre* est le type avaient repoussé énergiquement toute limitation du travail des adultes. L'Etat ne devait pas intervenir dans les rapports entre industriels et ouvriers; il devait assurer seulement le respect des contrats. Les autres au contraire, telles les législations *autrichienne* et *suisse*, avaient admis une

large intervention des pouvoirs publics : elles avaient introduit la journée de travail maxima et la suppression du travail de nuit pour les ouvriers de fabriques.

La législation allemande prit une position intermédiaire. Le dogme de la liberté individuelle n'était pas pour l'effrayer. Une longue pratique du « Despotisme éclairé » et de la monarchie sociale avait habitué l'esprit public à la discipline administrative et policière. Aucune opposition théorique ne fut faite à la journée de travail maxima et le principe de la limitation fut admis.

Mais d'autre part surgissait un obstacle. C'était la préoccupation de maintenir la production au niveau qu'elle avait si brillamment atteint et de la fortifier encore. On ne voulut pas se lancer dans l'inconnu et risquer le jeu. C'est sur un terrain solide qu'on voulut avancer. Une étude particulière de chaque industrie, des enquêtes, des statistiques devaient précéder toute application du principe. Et c'est ainsi que l'on aboutit à la « *journée de travail maxima sanitaire* ».

Ce dualisme s'est perpétué jusqu'à nos jours. Mais il semble qu'un changement se soit produit. Tandis qu'au-paravant chacune de ces idées directrices s'était incarnée dans un parti et en avait fait le représentant intransigeant et unilatéral d'intérêts particuliers — les nationaux-libéraux dévoués aux seuls intérêts de la production et des industriels, les démocrates-socialistes représentants exclusivement la justice dans la répartition et les classes ouvrières — il semble que de plus en plus une pénétration de ces deux principes s'opère au sein de chaque parti. Sans abandonner le moins du monde sa

mission historique, la défense des intérêts ouvriers le parti démocrate-socialiste s'est placé de plus en plus sur le terrain pratique ; il a de plus en plus reconnu l'utilité primordiale de la réforme, et, une fois lancé dans cette voie, il a dû se soucier des intérêts de la production comme point d'appui de la réforme sociale. Les nationaux-libéraux de leur côté sans cesser d'être les représentants attitrés des intérêts de l'industrie et de la production nationale ont modifié ces derniers temps leur attitude et leur tactique. Ils prennent une part active à la réforme sociale et se rendent compte que la production des richesses ne suffit pas à assurer la paix à l'intérieur, qu'elle doit être accompagnée d'une répartition de plus en plus juste et que l'Etat doit s'intéresser au sort des classes déshéritées. Les dernières discussions du Reichstag sur la législation ouvrière ne laissent pas de doute à cet égard. Les députés nationaux-libéraux *Von Heyl zu Herrnsheim*, *Bassermann* ont déposé des projets de réforme ouvrière et motivé leur changement de tactique aux applaudissements presque unanimes de leur parti. Ces concessions réciproques, cette intelligence de plus en plus grande de part et d'autre des problèmes sociaux sont de bon augure pour l'avenir.

Mais comme nous le disions en commençant cette étude, l'intervention de l'Etat, si efficace soit-elle, ne saurait suffire. Elle ne constitue qu'un *minimum* dans les limites duquel la classe ouvrière doit pouvoir par sa libre initiative, par l'exercice de la liberté individuelle et de l'association obtenir des conditions de vie de plus en plus favorables et participer elle aussi à l'accroissement

des richesses. Jusqu'ici cette œuvre a été entravée. Les syndicats proportionnels n'ont pas les libertés désirables ; les lois qui régissent le droit de réunion et d'association varient avec les divers Etats de l'Empire, et les derniers discours de l'Empereur sur le droit de coalition ont semé la défiance dans les milieux ouvriers.

Cependant dans les milieux parlementaires on peut observer des tendances nettement libérales. Des propositions de loi ont été déposées dernièrement au Reichstag demandant des « *Chambres du travail* » pour la représentation des intérêts ouvriers et la reconnaissance par une loi d'Empire des droits de réunion et d'association. Ces propositions sont venues en discussion dans les séances des 26 avril, 3 et 4 mai 1899. L'abbé *Hitze* au nom du « Centre », *von Heyl zu Herrnsheim* au nom des nationaux-libéraux, le pasteur *Stoecker* au nom des « chrétiens-sociaux » se sont unis aux partis progressiste et socialiste pour proclamer le principe de l'égalité entre patrons et ouvriers (*Gleichberechtigung*).

Ces propositions après une discussion où tous les partis bourgeois se sont prononcés en faveur de la représentation ouvrière et de la liberté syndicale ont été renvoyés à une commission spéciale. Le baron *von Stumm*, chef d'une fraction du parti conservateur refusa d'en faire partie, motivant ainsi son refus qui n'était que la constatation du triomphe du libéralisme : « Je vois que la « grande majorité des membres du Reichstag, jusque « dans les rangs du parti conservateur et à l'exception « seulement d'une partie des nationaux libéraux, repousse « absolument le point de vue que je défends depuis

« trente années avec mes amis politiques ». Le national-libéral *Bassermann* avait dans la séance du 26 avril, répudié énergiquement ce point de vue. Le temps du système patriarchal, disait-il, est passé ; les temps présents exigent l'égalité des droits (*Gleichberechtigung*).

Et c'est là en effet dans nos sociétés démocratiques, en même temps qu'un des désirs les plus ardents de la classe ouvrière, la première condition du progrès pacifique.

Vu :

Le Président de la thèse,

RAOUL JAY.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

Chapitre I. — La législation prussienne depuis ses origines jusqu'en 1869.

§ 1. Les origines	19
§ 2. L'enquête de 1825.	22
§ 3. Nouvelles tentatives	31
§ 4. Le règlement de 1839	38
§ 5. La législation de 1853	42
§ 6. Adoption de la législation prussienne par la confédération de l'Allemagne du Nord	53

Chapitre II. — La législation de 1878.

§ 1. L'exécution de la loi de 1853	56
§ 2. L'enquête de 1874	61
§ 3. La loi de 1878	71

Chapitre III. — La monarchie sociale.

§ 1. Courants de réforme	83
§ 2. Nouveaux problèmes.	93
§ 3. Période transitoire. Les missives impériales	106

Chapitre IV. — La conférence internationale de Berlin.

§ 1. Origines de la Conférence	113
§ 2. Les difficultés de la réglementation internationale	120
§ 3. Les travaux de la conférence	122

Chapitre V. — La législation de 1891.

§ 1. Travail des femmes, des enfants et des adolescents. . .	140
§ 2. Repos du dimanche	160
§ 3. Travail des adultes	176
§ 4. Exécution et sanctions	181
§ 5. Résultats de la législation de 1891	187

*Chapitre VI. — Le développement de la législation de 1891
à nos jours.*

§ 1. Action du Conseil fédéral	204
§ 2. Action législative. Le Reichstag	218
Conclusion.	231

